

ECONOMÍA Y FINANZAS

# LOS GRUPOS CONSULTIVOS INTERNOS EN LOS ACUERDOS COMERCIALES DE LA UE

¿Atrapados en la parte inferior de la escalera o ascendiendo?

**Deborah Martens, Diana Potjomkina y Jan Orbie**  
Marzo 2021



Los grupos consultivos internos (GCI) están establecidos y se reúnen con regularidad a nivel de la UE y en la mayoría de los países que son socios comerciales de la UE.



No obstante, su trabajo se ve obstaculizado debido a un intercambio de información insuficiente y a la falta de interés e interacción por parte de los gobiernos y la Comisión Europea.



La escasa rendición de cuentas de los gobiernos y la Comisión Europea también limita el beneficio potencial del trabajo de los GCI.



Dada la ausencia de instrumentos de aplicación, la influencia de los GCI sobre el proceso de toma de decisiones sigue siendo muy débil.

ECONOMÍA Y FINANZAS

# LOS GRUPOS CONSULTIVOS INTERNOS EN LOS ACUERDOS COMERCIALES DE LA UE

¿Atrapados en la parte inferior de  
la escalera o ascendiendo?

# Tabla de contenido

<b>PREFACIO</b>	2
<b>SINOPSIS</b>	3
<b>1 INTRODUCCIÓN</b>	6
1.1 Método de investigación	6
1.2 El ABC de los GCI	8
1.3 Marco analítico: «¿Ascendiendo?»	10
<b>2 EVALUACIÓN DE LOS GCI</b>	13
2.1 ¿Pueden reunirse?	13
2.2 ¿Pueden hablar?	19
2.3 ¿Pueden supervisar?	26
2.4 ¿Pueden influir?	31
<b>3 CONCLUSIÓN</b>	38
<b>4 RECOMENDACIONES POLÍTICAS</b>	39
4.1 Propósito instrumental: ¿Cómo pueden reunirse mejor?	40
4.2 Propósito de información ¿Cómo pueden hablar mejor?	41
4.3 Propósito de supervisión: ¿Cómo pueden supervisar mejor?	43
4.4 Propósito de influencia política: ¿Cómo pueden influir mejor?	44
<b>5 ANEXO A</b>	46
5.1 Introducción general	46
5.2 Particularidad: Solapamiento de mecanismos de la sociedad civil	47
5.3 Escalera de inclusividad en los GCI de la UE y Georgia	48
5.3 Conclusión	50
<b>6 ANEXO B</b>	51
6.1 Introducción general	51
6.2 Particularidad: Activación del mecanismo de solución de controversias	51
6.3 Escalera de inclusividad de los GCI de la UE y Corea	52
6.4 Conclusión	56
<b>7 ANEXO C</b>	57
7.1 Introducción general	57
7.2 Particularidad: Al GCI alternativo de Perú	58
7.3 Escalera de inclusividad de los GCI de la UE y Perú	58
7.4 Conclusión	62
<b>8 ANEXO D</b>	63
Lista de tablas	72
Lista de figuras	73
Lista de recuadros	74
Lista de abreviaturas	74

## PREFACIO

La fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) defiende políticas comerciales basadas en reglamentos a escala mundial que configuren la globalización, respeten la sostenibilidad y permitan un desarrollo justo. La división de cooperación para el desarrollo internacional de la FES ha estado estudiando cómo se puede incorporar de forma efectiva la sostenibilidad en la política comercial de la UE.

Se han analizado capítulos sobre sostenibilidad de recientes acuerdos comerciales de la UE y se han examinado en cuanto a su viabilidad. Los capítulos incluyen disposiciones relativas a aspectos de sostenibilidad social y ecológica y hacen referencia al cumplimiento de reglamentos medioambientales internacionales, como el Acuerdo de París, o a garantías para la protección de los derechos laborales aludiendo a los convenios existentes de la OIT. Los capítulos sobre sostenibilidad de todos los acuerdos firmados desde 2011 requieren que los socios comerciales establezcan órganos consultivos de la sociedad civil, denominados «grupos consultivos internos» (GCI), de modo que la supervisión del cumplimiento de estas normativas no dependa solo de consultas intergubernamentales. Se espera de los GCI que tengan en cuenta aspectos de sostenibilidad y que supervisen la aplicación de las normas acordadas.

El planteamiento de la Dirección de Comercio de la Comisión Europea de involucrar a agentes de la sociedad civil a nivel institucional constituye un paso importante en la dirección correcta. Adopta una perspectiva política plural y promueve un intercambio permanente entre los responsables de las decisiones y los agentes de la sociedad civil para supervisar la eficiencia de las medidas políticas. Este podría ser un modelo adecuado para compensar la criticada falta de democracia en los procesos de toma de decisiones de la UE. Por otro lado, existe el riesgo de que aumente la desconfianza si esto se convierte en una simple herramienta de pseudoparticipación.

Hay nueve acuerdos de la UE que incluyen capítulos sobre sostenibilidad (diez, contando el acuerdo más reciente con Vietnam) y hay más de 20 GCI en todo el mundo. La FES forma parte de los GCI de la UE vinculados a los países andinos (Colombia, Perú, Ecuador), Corea del Sur y Ucrania. A través de nuestra red internacional de oficinas también mantenemos contactos estrechos con GCI de países so-

cios. Esto nos ha permitido obtener una gran cantidad de conocimientos y experiencia sobre el principio operativo y la eficiencia de los GCI dentro y fuera de la UE.

Este estudio constituye una evaluación exhaustiva del trabajo realizado por los GCI en todo el mundo hasta la fecha. Nos complace mucho haber podido contar en esta evaluación con la colaboración de un equipo de investigadores dirigido por Jan Orbie, Deborah Martens y Diana Potjomkina, de la Universidad de Ghent.

A continuación se ofrece el análisis independiente de los investigadores realizado en nombre la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento al equipo de la Universidad de Ghent por este estudio tan exhaustivo y valioso. Supondrá una contribución importante al debate sobre la viabilidad y la sostenibilidad de las políticas comerciales europeas, así como sobre el papel de los GCI como órganos consultivos de la sociedad civil.

Noviembre de 2020

**Alexander Geiger**, FES Berlín  
Departamento de política mundial y desarrollo

**Daniela Iller**, Oficina de FES UE en Bruselas

**Susanne Stollreiter**, FES Berlín  
Departamento para América Latina y el Caribe

## SINOPSIS

Desde el acuerdo comercial UE-Corea, que entró en vigor en 2011, todos los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible contemplan mecanismos de la sociedad civil para la supervisión de los compromisos recogidos en dichos capítulos: un grupo consultivo interno (GCI) para cada parte y una reunión transnacional anual de la sociedad civil. El primero es un mecanismo cerrado basado en sus miembros, mientras que el segundo no se basa en sus miembros y, por lo tanto, es más abierto y menos estructurado que los GCI.

Este informe se centra en los GCI, los órganos de la sociedad civil más institucionalizados y permanentes contemplados en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. El objetivo de este estudio es realizar una evaluación exhaustiva de los GCI, determinar sus principales problemas, distinguir entre las dificultades iniciales y los problemas estructurales, y proponer soluciones para resolverlos. Los datos se recopilaron a través de un cuestionario que contestaron 50 miembros de GCI de la UE y 74 miembros de GCI que no pertenecen a la UE, así como a través de 18 entrevistas a miembros de GCI de la UE y de fuera de la UE.

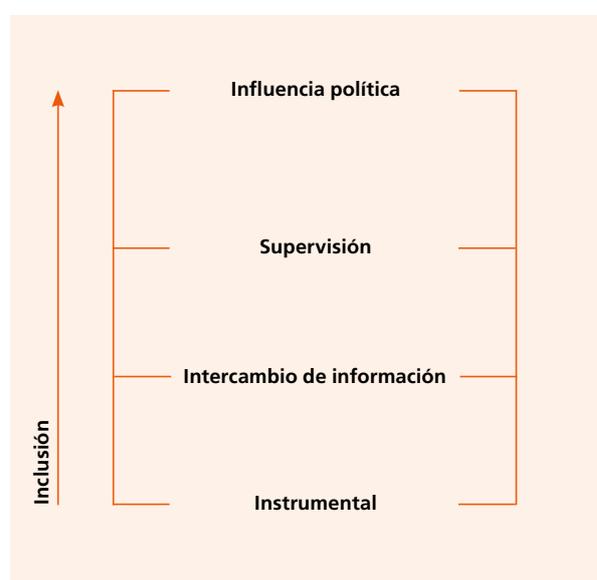
### MARCO ANALÍTICO

La evaluación de los GCI no es tan sencilla como podría parecer a simple vista. Uno de los principales problemas es que carecemos de criterios claros. Por ese motivo, hemos creado un marco analítico que se puede emplear de manera pragmática para la evaluación de los GCI. Esta «escalera de inclusividad» combina dos dimensiones. En primer lugar, indica que hay distintos niveles de inclusión. En segundo lugar, recoge varias formas de participación. Dependiendo de lo que se considere el principal propósito de las reuniones de la sociedad civil se pueden perseguir distintos tipos de inclusión. En consecuencia, la escalera se compone de cuatro niveles: propósito instrumental, intercambio de información, supervisión e influencia política.

### ¿PUEDEN REUNIRSE?

- Sí, en principio la mayoría de los GCI pueden celebrar reuniones.

#### Escalera de inclusividad



- No obstante, hay margen de mejora, en particular en los GCI que no pertenecen a la UE. Las principales cuestiones organizativas incluyen la frecuencia y la notificación oportuna de las reuniones, el respaldo de una secretaría y la financiación.
- Además, los asuntos logísticos siguen ocupando una parte importante de las reuniones, a expensas de debates sustanciales.
- Los GCI no se consideran simplemente una herramienta para legitimar los acuerdos comerciales. No obstante, dadas sus numerosas carencias existe el riesgo de que vuelvan a convertirse en mecanismos de legitimación del libre comercio.

### ¿PUEDEN HABLAR?

- En general están presentes los ingredientes esenciales para el diálogo.
- Se ha establecido un intercambio horizontal de información entre la sociedad civil. No obstante, es necesari

Nivel	Propósito	Función	Pregunta	Criterios
<b>Inferior</b>	Instrumental	Papel simbólico	¿Pueden reunirse?	– Logística – Legitimación
<b>Bajo</b>	Intercambio de información	Foro	¿Pueden hablar?	– Intercambio horizontal y vertical – Independiente, representativo y equilibrado – Diálogo auténtico
<b>Medio</b>	Supervisión	Vigilante	¿Pueden supervisar?	– Capacidad de evaluación – Responsabilidad de las partes contratantes
<b>Alto</b>	Influencia política	Responsable de la elaboración de políticas	¿Pueden influir?	– Participa en las decisiones – Activación del mecanismo de solución de controversias

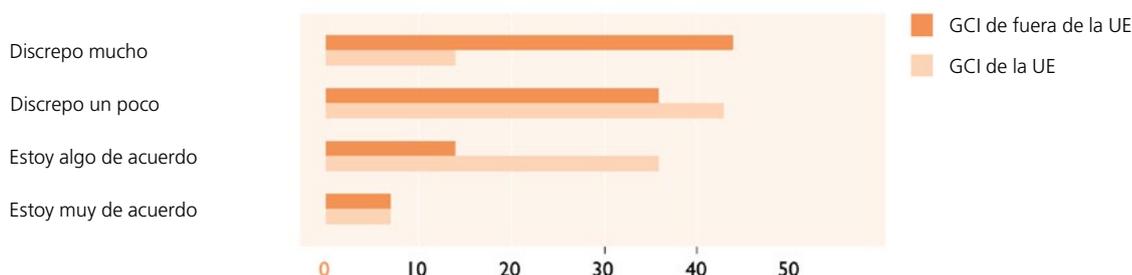
rio un diálogo más auténtico y un programa de trabajo más definido. Principalmente en los GCI de fuera de la UE existen tensiones importantes entre los representantes empresariales y los de los demás sectores.

- La evaluación del intercambio vertical de información entre la sociedad civil y los gobiernos es menos positiva. Los gobiernos no comparten suficiente información sobre la aplicación de los acuerdos comerciales y la interacción entre los gobiernos y los GCI es insuficiente. Los encuestados de los GCI de fuera de la UE son más explícitos que sus compañeros de los GCI de la UE en relación con estos problemas.
- En las reuniones del GCI se discute el efecto de un acuerdo comercial dado en el desarrollo sostenible. Los asuntos laborales suelen ocupar una posición prioritaria en la agenda. Los GCI de la UE, en particular, a menudo evalúan el cumplimiento de los derechos laborales en los países socios.

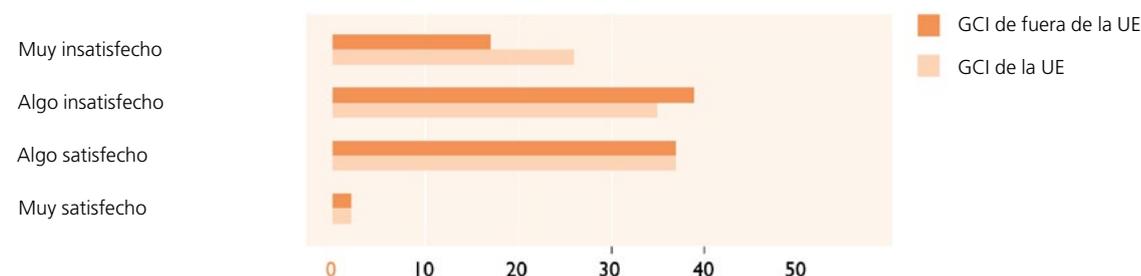
### ¿PUEDEN SUPERVISAR?

- El propósito de supervisión es el más deseado por los encuestados, lo que refleja el discurso de la Comisión Europea. No obstante, no se ha materializado por completo.
- Esta discrepancia entre lo que se desea y la realidad se debe, en primer lugar, a que los miembros de los GCI no disponen de suficientes recursos para llevar a cabo estudios.
- En segundo lugar, la responsabilidad limitada de los gobiernos limita el desempeño de la función de supervisión de los GCI. No existe un ciclo de retroalimentación entre los GCI y sus gobiernos, y los gobiernos no hacen un seguimiento de las aportaciones de los GCI.
- Este déficit de responsabilidad también tiene lugar a escala transnacional. Sin embargo, los GCI de fuera de la UE valoran el beneficio potencial facilitado por la Comisión Europea y los GCI de la UE.

#### Existe suficiente interacción entre la Comisión Europea / el propio gobierno y el GCI



#### Grado de satisfacción en relación con el impacto de los GCI



## ¿PUEDEN INFLUIR?

- La influencia de los GCI es muy limitada y ese es un motivo importante de insatisfacción para sus miembros.
- A los miembros de los GCI se les atribuye escasa influencia porque no participan de forma activa en la toma de decisiones y los gobiernos no aplican las recomendaciones de los GCI.
- Además, su influencia es limitada debido a la falta de fuerza ejecutiva de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible y a que los GCI no pueden activar directamente el mecanismo de solución de controversias.
- Las opiniones sobre la ejecutividad de los compromisos de desarrollo sostenible suelen estar polarizadas.

## CONCLUSIONES

Aunque algunos GCI siguen teniendo problemas organizativos, los principales retos empiezan en el segundo nivel de la escalera, debido a que no hay un auténtico diálogo entre los miembros de los GCI ni entre los GCI y los gobiernos. Esto deriva en un déficit de responsabilidad que socava los esfuerzos de la sociedad civil para llevar a cabo una supervisión adecuada, lo que, a su vez, hace que la influencia política sea muy escasa.

Como resultado de esta dinámica, hasta ahora los GCI han tenido poca relevancia política, lo cual genera frustración entre sus miembros. Por lo tanto, para todos los agentes involucrados es crucial que se adopten medidas que permitan superar estas limitaciones. Si bien los ajustes prácticos u organizativos son necesarios, resultan insuficientes por sí solos. En particular, es muy necesario que los responsables políticos se tomen más en serio a los GCI y su trabajo, y que se dé más relevancia política a los GCI. De lo contrario, existe el riesgo de que los GCI queden atrapados (si es que todavía no lo están) en un bucle negativo de retroalimentación que impida el progreso y erosione el interés y el compromiso de la sociedad civil. En otras palabras, se han realizado grandes esfuerzos para ascender en la escalera, pero si los participantes creen que no es posible ascender más, los GCI corren el riesgo de vaciarse de sentido y la escalera se desintegraría. A su vez, esto alimentaría las críticas, ya fuertes, de la política comercial de la UE.

## 1

# INTRODUCCIÓN

Todos los acuerdos comerciales de nueva generación de la UE, establecidos desde el acuerdo comercial de la UE-Corea de 2011, incluyen un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible en el cual se recogen normas laborales y medioambientales que deben ser respetadas por las partes. Se puede afirmar que los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible desempeñan varias funciones: sirven para señalar el compromiso de la UE con el desarrollo sostenible, responder a las críticas de la sociedad respecto a que la política comercial se conduce de forma poco democrática y sostenible, y deberían evitar una «carrera hacia el abismo» en materia de normas laborales y medioambientales que podría generar competencia desleal para los productores de la UE. El capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible establece mecanismos para que la sociedad civil pueda hacer un seguimiento de los compromisos establecidos en él, supervisar su cumplimiento y formular recomendaciones al respecto. Dichos mecanismos son un grupo consultivo interno (GCI) para cada parte y una reunión transnacional anual de la sociedad civil. El primero es un mecanismo cerrado basado en sus miembros, mientras que el segundo no se basa en sus miembros y, por lo tanto, es más abierto y menos estructurado que los GCI.

Este informe se centra en los GCI, los órganos de la sociedad civil más institucionalizados y permanentes contemplados en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. Desde la primera reunión de GCI en 2012 muchas más se han celebrado en el contexto de un número creciente de acuerdos comerciales y tanto los gobiernos como las organizaciones de la sociedad civil que participan en ellas han ido aprendiendo con la práctica, dando forma al nuevo instrumento mientras lo utilizan. Los GCI han recibido críticas por falta de eficacia, que a menudo se han refutado con el argumento de que «es demasiado pronto para juzgar».

Ahora que ya han pasado más de ocho años desde la creación de los GCI es el momento de valorar su desarrollo dentro y fuera de la UE, así como sus logros, y de distinguir entre los problemas iniciales de su puesta en marcha y los estructurales. Por tanto, el objetivo de este estudio es realizar una evaluación exhaustiva de los GCI a fin de determinar los principales retos que deben superar y proponer soluciones para hacerlo. Para este fin se recopilaron datos a través de un cuestionario que contestaron 50 miembros de GCI de la UE y 74 miembros de GCI que no pertenecen a la UE, así co-

mo a través de 18 entrevistas a miembros de GCI de la UE y de fuera de la UE.

A continuación explicaremos el método empleado en la investigación y después presentaremos los GCI y el marco analítico. El apartado subsiguiente contiene el cuerpo del estudio, es decir, la evaluación de los GCI realizada conforme al marco analítico, la «escalera de inclusividad». En base a esta evaluación exhaustiva se formulan entonces conclusiones y recomendaciones políticas. En el anexo se presentan estudios de caso más detallados, así como el cuestionario de la encuesta.

## 1.1 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Este informe se basa principalmente en datos nuevos recogidos ex profeso y en una combinación de métodos de investigación; en concreto, una combinación de cuestionarios y estudios de caso. La encuesta, enviada a todos los miembros actuales de GCI de la UE y de fuera de la UE, permitió a los miembros llevar a cabo una evaluación amplia de sus GCI. Además, se analizaron tres estudios de caso para facilitar una comprensión más profunda de los GCI. Más abajo se describe más detalladamente cada uno de los pilares del estudio.

La encuesta se basa en una anterior realizada por los autores con miembros de GCI de la UE en 2016 y 2018. El cuestionario original se preparó en colaboración con la FES y la nueva versión incluye preguntas sobre el funcionamiento, el propósito percibido, el contenido, la supervisión y el impacto de los GCI (en el anexo puede consultarse el cuestionario completo). Aunque las preguntas son básicamente idénticas, se envió una encuesta distinta a los GCI de la UE y a los de fuera de la UE para simplificar la redacción de las preguntas y facilitar el análisis. Las encuestas se contestaron de forma anónima, es decir, no se recogieron datos personales ni otro tipo de información de identificación, y las respuestas no pueden relacionarse con quien las ofrece.

Se invitó a participar en ambas encuestas a todos los miembros actuales tanto de la UE como de fuera de la UE. En el análisis de los resultados también se incluyeron las encuestas que se cumplimentaron solo parcialmente, dado que contenían datos valiosos. Los datos de las encuestas se recopilaron en junio y julio de 2020.

En el caso de los GCI de la UE se incluyen los GCI de los acuerdos comerciales de la UE con Canadá, Centroamérica, Colombia / Perú / Ecuador, Georgia, Japón, Moldavia, Corea del Sur y Ucrania. En total se enviaron 94 invitaciones personales, 43 cuestionarios se contestaron por completo y siete se cumplimentaron en parte, lo que generó 50 respuestas; esto supone un índice de respuesta del 53 por ciento. La tabla 1 ofrece una relación más detallada de los encuestados de GCI de la UE. También hay miembros que pertenecen a más de un GCI de la UE. En esos casos se pidió al encuestado que seleccionase un acuerdo comercial y que contestase la encuesta para ese GCI en particular.

En el caso de los GCI que no pertenecen a la UE el análisis incluye a los GCI de Canadá (GCI medioambiental y laboral), Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Georgia, Guatemala, Moldavia, Nicaragua, Panamá, Perú (GCI oficial y alternativo), Corea del Sur y Ucrania.<sup>1</sup> Para algunos GCI de fuera de la UE (en particular, el GCI oficial de Perú, el GCI de Honduras y el GCI de Nicaragua) había muy poca información disponible, o ninguna, sobre la composición del GCI y los datos de contacto de los miembros, lo que influyó sobre el índice de respuesta en esos países. En total, se enviaron 190 invitaciones personales. Se contestaron unos 63 cuestionarios completamente y 11 parcialmente, para un total de 74 respuestas o un índice de respuesta del 39 por ciento. La tabla 2 ofrece una relación más detallada de los encuestados de GCI no pertenecientes a la UE.

Al analizar los datos no se diferenciaron entre acuerdos, dado que el número de respuestas por acuerdo fue demasiado bajo para establecer comparaciones o generalizaciones. Si se compararon diferentes circunscripciones, en particular entre encuestados empresariales y no empresariales (sindicatos y ONG, excluyendo las categorías «otros» y «gobierno»). No obstante, estas comparaciones deben tratarse con cautela, dado que el número de observaciones de encuestados empresariales es bajo. Con el objetivo de ofrecer total transparencia, indicamos los valores en cifras absolutas para todos los porcentajes incluidos en el informe. Se excluyeron del análisis las respuestas en blanco y las respuestas «no lo sé».

Los tres estudios de caso son sobre los acuerdos comerciales de la UE con Georgia, Perú y Corea del Sur. Presentan diferencias en relación con los años de existencia, la situación geográfica y la relevancia económica del acuerdo comercial, así como con el grado de participación de la sociedad civil en las disposiciones de los acuerdos comerciales. Para cada estudio de caso se realizaron entrevistas virtuales con miembros de GCI de la UE y de fuera de la UE. En todos los casos, las entrevistas se llevaron a cabo con un representante de cada grupo en cada GCI. Cuando eso no era posible, se contactó a otros miembros de GCI. En total, se realizaron 18 entrevistas, seis por cada acuerdo comercial de la UE, en junio y julio de 2020. Por motivos de anonimato no se da a conocer el listado de entrevistados. Se identifican como encuestados de la UE o no pertenecientes a la UE y se les asigna un número de acuerdo al orden cronológico (por ejemplo, UE1 y NUE1). Las entrevistas se completaron con estudios de campo previos y de bibliografía.

<sup>1</sup> En el momento de la encuesta el GCI japonés todavía se estaba estableciendo.

Tabla 1  
Encuestados de GCI de la UE por grupo y acuerdo comercial

	Asociaciones empresariales	Sindicatos	ONG (de medio ambiente, desarrollo, etc.)	Otros	Total por GCI
<b>Comunidad Andina (excl. Bolivia)</b>	1	2	3		6
<b>Canadá</b>	3	3	4		10
<b>Centroamérica</b>	1	5	3		9
<b>Georgia</b>	1	1	1	1	4
<b>Japón</b>	2	3	1		6
<b>Moldavia</b>		2			2
<b>Corea del Sur</b>	3	4	2	1	10
<b>Ucrania</b>		1	1		2
<b>Desconocido</b>	1				1
<b>Total por grupo (%)</b>	<b>12 (24 %)</b>	<b>21 (42 %)</b>	<b>15 (30 %)</b>	<b>2 (4 %)</b>	<b>50 (100 %)</b>

Tabla 2  
Encuestados de GCI no pertenecientes a la UE por grupo y acuerdo comercial

	Asociaciones empresariales	Sindicatos	ONG	Gobierno	Otros	Total por país
Canadá	1	2	3		2	8
Colombia	1	3	2			6
Costa Rica	2	1	3		1	7
Ecuador		4	3		1	8
El Salvador	1		1			2
Georgia	1	2	6			9
Guatemala		2	2		1	5
Honduras			1	1		2
Corea del Sur	1	1	2		4	8
Moldavia	1	3	3			7
Nicaragua						/
Panamá						/
Perú oficial		1				1
Perú alternativo		2	5		1	8
Ucrania	1		1		1	3
<b>Total por grupo (%)</b>	<b>9 (12 %)</b>	<b>21 (28 %)</b>	<b>32 (43 %)</b>	<b>1 (1 %)</b>	<b>11 (15 %)</b>	<b>74 (100 %)</b>

## 1.2 EL ABC DE LOS GCI

Los grupos consultivos internos se introdujeron en los acuerdos de libre comercio de «nueva generación» de la Unión Europea, empezando con el acuerdo UE-Corea, que se aplicó con carácter provisional en 2011. Hasta la fecha, se han establecido GCI en el marco de acuerdos con la Comunidad Andina (Colombia, Ecuador, Perú), Canadá, Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá), Georgia, Japón, Corea, Moldavia y Ucrania.

Los GCI son mecanismos de la sociedad civil concebidos para supervisar la aplicación de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. Los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible se introdujeron como parte de la «agenda comercial basada en el valor»<sup>2</sup> de la Comisión Europea para dar respuesta al debate social general –tanto dentro como fuera de la UE– en torno a los efectos del libre comercio. Al contrario que otras partes de los acuerdos, dependen del diálogo entre las sociedades civiles y los gobiernos, y de un mecanismo de solución de controversias no vinculante y que no contempla sanciones. El propósito de los ca-

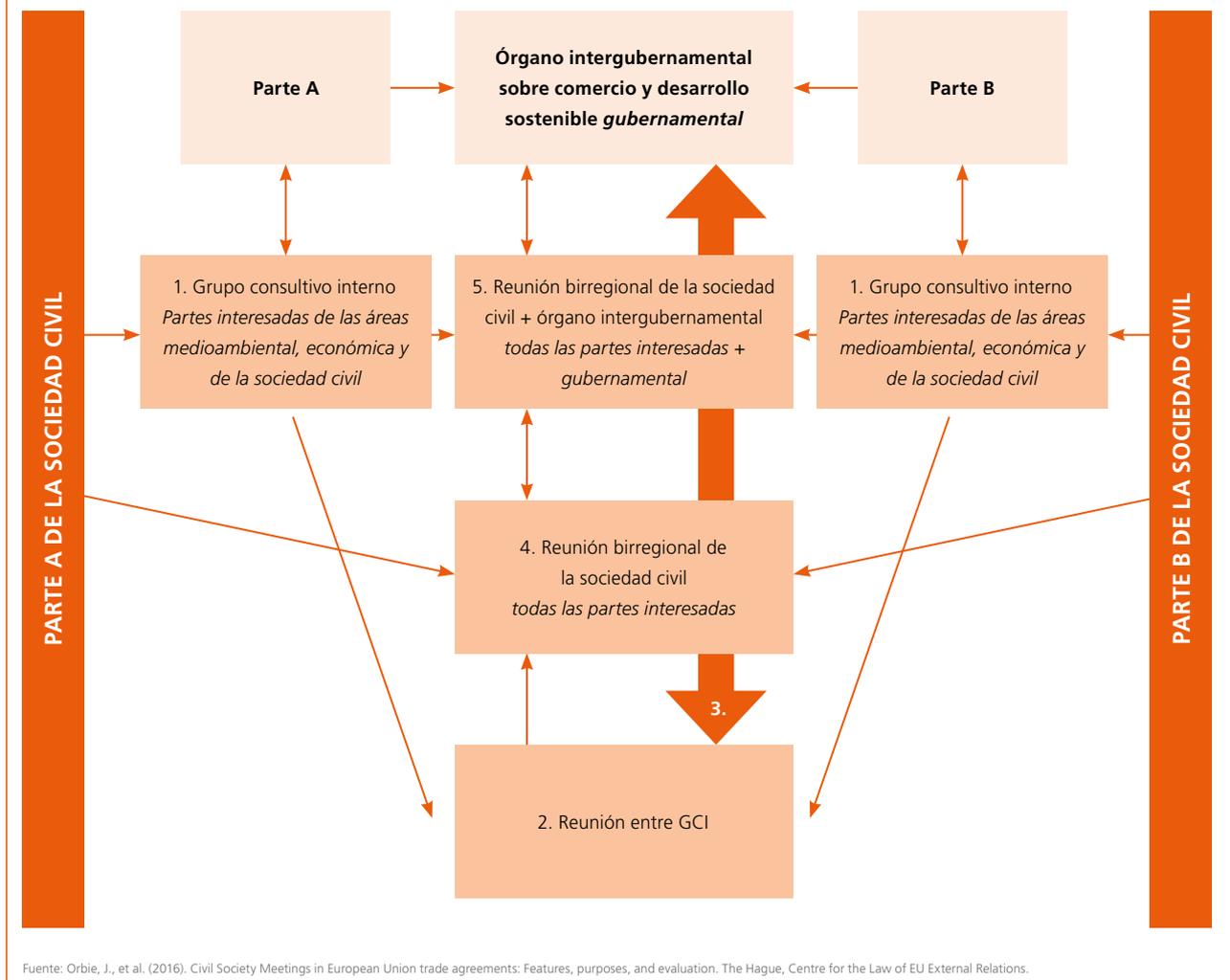
pítulos sobre comercio y desarrollo sostenible es proteger los derechos laborales y las normas medioambientales, disipando los temores a una «carrera hacia el abismo» –en la que las partes puedan intentar disminuir la protección del desarrollo sostenible para incrementar su competitividad– y reafirmando el compromiso de la UE con los valores y la sostenibilidad.

Además de los GCI basados en miembros, los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible contemplan reuniones transnacionales anuales de la sociedad civil, que constituyen un mecanismo más abierto y, en la mayoría de los casos, involucran tanto a GCI como a otros representantes de la sociedad civil. No obstante, los GCI siguen siendo los órganos más permanentes e institucionalizados en el marco de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. Si bien en los acuerdos no se contemplan reuniones conjuntas entre los GCI de las partes (reuniones entre GCI), salvo en el caso de Corea, estas se han convertido en una práctica estable y normalmente se celebran una vez al año antes de la reunión transnacional abierta (en la Figura 1 se puede ver la estructura institucional de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible).

La composición de un GCI debe mostrar un equilibrio entre asociaciones empresariales representativas e independientes, sindicatos y organizaciones no gubernamentales (ONG)

2 Servicios de la Comisión, 2017. «Non-Paper of the Commission Services: Trade and Sustainable Development (TSD) Chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs)». Disponible en : [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc\\_155686.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf).

Figura 1  
Configuración institucional de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible



Fuente: Orbie, J., et al. (2016). Civil Society Meetings in European Union trade agreements: Features, purposes, and evaluation. The Hague, Centre for the Law of EU External Relations.

(medioambientales)<sup>3</sup>, de modo que refleje los tres pilares del desarrollo sostenible –social, económico y medioambiental<sup>4</sup>– y la estructura del Comité Económico y Social Europeo (CESE). En la práctica, algunos GCI (u órganos nacionales equivalentes) también incluyen representantes de derechos humanos y de otras organizaciones, académicos e incluso representantes gubernamentales. Tres miembros de cada GCI de la UE, uno por cada circunscripción, son delegados del CESE y el resto los designa la Comisión Europea; en países socios los procedimientos son muy diferentes.

Entre los aportes de los GCI se incluyen cartas, opiniones, informes, estudios y otros documentos. En la práctica, los aportes más apreciables son las declaraciones conjuntas de

las reuniones entre GCI, que se dan a conocer al consejo intergubernamental y se publican en el sitio web del CESE (que actúa como secretaria para los GCI de la UE).

Si bien todos los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible introducidos hasta ahora han seguido un patrón similar, las disposiciones específicas para el establecimiento de los GCI presentan variaciones.<sup>5</sup> Por ejemplo, mientras todos los acuerdos estipulan que los miembros de los GCI deben ser independientes, ese no es el caso en el acuerdo de libre comercio (ALC) con Perú-Colombia-Ecuador. Además, ese ALC y el establecido con Centroamérica también contemplan que mecanismos internos ya existentes se puedan utilizar como GCI. Algunos de los acuerdos prevén la participación de GCI en la reunión transnacional de la sociedad civil, mientras que otros son menos específicos. También hay diferencias en las disposiciones sobre la interacción entre los GCI y las partes (ya sea todas las partes o la parte nacional), y los mecanismos transnacionales o las

3 Todos los ALC de la UE, excepto el acuerdo comercial de la UE con Ucrania, hacen referencia de forma explícita a partes interesadas u organizaciones medioambientales. No obstante, en la práctica este grupo también incluye a ONG que trabajan en otras áreas, como derechos humanos o desarrollo (véase abajo).

4 Purvis, Ben, Yong Mao, y Darren Robinson, 2019. «Three Pillars of Sustainability: In Search of Conceptual Origins». *Sustainability Science* 14 (3): 681–95. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0627-5>.

5 Martens, Deborah, Lore Van Den Putte, Myriam Oehri, y Jan Orbie, 2018. «Mapping Variation of Civil Society Involvement in EU Trade Agreements: A CSI Index». *European Foreign Affairs Review* 23 (1): 41–62.

reuniones y las partes. En algunos casos se permite de forma explícita a entidades de la sociedad civil presentar opiniones o recomendaciones a los gobiernos, y el acuerdo de la UE con Canadá incluso dicta que cada parte debe responder a la otra. Por último, en lo relacionado con la solución de controversias, existen distintas disposiciones acerca de si los GCI pueden presentar recomendaciones de forma proactiva, o se les puede pedir que lo hagan, y si se les informará de los resultados o incluso si podrán supervisar la aplicación del informe del grupo de expertos. En el caso de Corea, las partes pueden solicitar consultas sobre la base de comunicaciones de los GCI. En general, esto conduce a grandes diferencias entre los acuerdos y a distintos grados de participación de la sociedad civil en la práctica.

La actividad de los GCI es diferente dependiendo del acuerdo. En la UE, la frecuencia de las reuniones varía de cero a cuatro reuniones al año (véase la Tabla 3). La información sobre los GCI de la UE está centralizada en el CESE. La información del mismo tipo sobre las reuniones de los GCI de fuera de la UE no es pública.

En años recientes se ha intensificado el debate en torno a la reforma de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, y de los GCI en particular. En 2017 y 2018, los servicios de la Comisión publicaron dos documentos oficiosos relativos a capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. Desde entonces, el CESE, el Parlamento Europeo, la sociedad civil, académicos y algunos países miembros de la UE han realizado nuevas contribuciones al debate. Si bien el documento oficioso de 2018 contiene una lista de 15 medidas destinadas a reforzar las disposiciones de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible –incluida una

ampliación del mandato de supervisión del GCI sobre el ALC en su totalidad<sup>6</sup>–, aún es posible introducir más reformas mientras el debate continúa.

### 1.3 MARCO ANALÍTICO: «¿ASCENDIENDO?»

La evaluación de los GCI no es tan sencilla como podría parecer a simple vista. Uno de los principales problemas para la evaluación de las reuniones de la sociedad civil es la falta de criterios claros. En gran parte, la confusión sobre la (ir)relevancia de los GCI en la formulación de las políticas comerciales europeas gira en torno a la falta de claridad en relación con los parámetros de referencia empleados para medir la eficacia.

Por este motivo, hemos creado un marco analítico que puede utilizarse de forma pragmática para evaluar a los GCI. La «escalera de inclusividad» combina dos dimensiones: en primer lugar, indica que hay distintos niveles de inclusión. Las partes interesadas en general comparten la idea de que no debe abordarse la inclusión como algo que existe o no existe, sino como algo que se presenta en distintos grados. En segundo lugar, la escalera contempla la existencia de distintas formas de participación. Dependiendo de lo que se considere el principal propósito de las reuniones de la sociedad civil se pueden perseguir distintos tipos de inclusión.

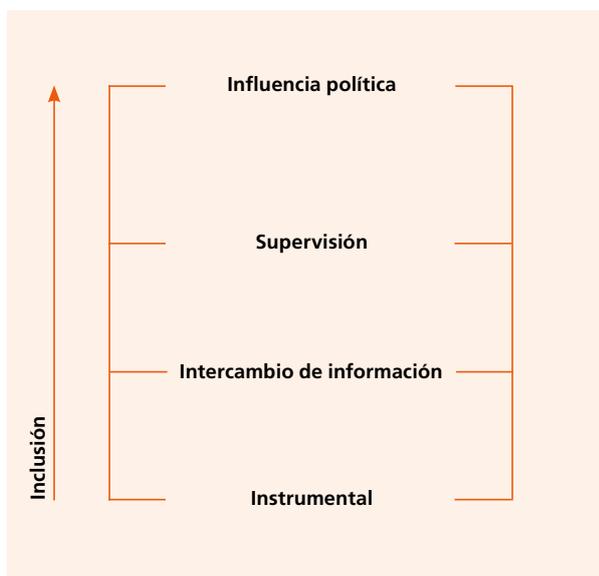
6 Servicios de la Comisión, 2018. «Non-Paper of the Commission Services: Feedback and Way Forward on Improving the Implementation and Enforcement of Trade and Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements». Disponible en: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc\\_156618.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf)

Tabla 3  
Número de reuniones de GCI en la UE (excluyendo las reuniones entre GCI con socios)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	(enero-sept.) 2020	total	promedio / año
<b>Canadá</b>							2	3	1	<b>6</b>	2,00
<b>Centroamérica</b>			2	4	3	4	3	3	1	<b>20</b>	2,86
<b>Colombia-Perú-Ecuador</b>				2	2	3	3	2	1	<b>13</b>	2,17
<b>Georgia</b>					2		1	1	1	<b>5</b>	1,00
<b>Corea</b>	2	3	2	2	3	3	2	2	1	<b>20</b>	2,22
<b>Moldavia</b>				1	1	1	1	1		<b>5</b>	0,83
<b>Ucrania</b>					1	1	3	2	1	<b>8</b>	1,60

Fuente: Portal de los miembros del CESE, <https://memportal.eesc.europa.eu/Meeting/CommitteeAgenda>; fuente secundaria: Búsqueda de documentos del CESE, <https://dmsearch.eesc.europa.eu/search/public>.

Figura 2  
Escalera de inclusividad



En consecuencia, la escalera se compone de cuatro niveles, que explicamos abajo de forma resumida.

## 1 INSTRUMENTAL: ¿PUEDEN REUNIRSE?

En primer lugar, el nivel instrumental significa que se han organizado GCI porque es un requisito del acuerdo comercial; más concretamente, un requisito de los compromisos contemplados en el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. El principal compromiso de los responsables políticos es logístico, es decir, deben garantizar que las reuniones se organicen. Esto puede incluir la asignación de tareas organizativas a una secretaria u otro órgano que garantice la invitación a los participantes y la disponibilidad de las instalaciones necesarias para la reunión.

En este nivel, la inclusión se trata de una formalidad. Es poco probable que las reuniones produzcan resultados signi-

ficativos. En vez de eso, únicamente sirven para legitimar el acuerdo de libre comercio. Así, el propósito resulta algo cínicamente: se incluyen diálogos de la sociedad civil en acuerdos comerciales como gesto de buena voluntad y para garantizar la ratificación. Al aceptar la invitación, los miembros de la sociedad civil se arriesgan a ser objeto de cooptación y, por lo tanto, menos críticos; es lo que se conoce como la «trampa de la participación».

No obstante, este nivel instrumental es necesario y no siempre evidente, en particular fuera de la UE. Además, una vez que las reuniones empiezan a celebrarse pueden comportar formas de interacción más amplias que no estaban dentro de los planes originales de las partes contratantes. De este modo, pueden convertirse en pasos preliminares para ascender a los siguientes niveles de la escalera.

## 2 INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN ¿PUEDEN HABLAR?

En segundo lugar, el intercambio de información implica un debate más sustantivo sobre la aplicación del ALC y sus efectos sobre el desarrollo sostenible. Los participantes comparten sus conocimientos y amplían sus redes de contactos. El intercambio de información puede ser «horizontal», entre los miembros de la sociedad civil del GCI, o «vertical», entre los miembros del GCI y sus respectivos gobiernos (la Comisión Europea y el gobierno del país socio). El intercambio de información también podría ampliarse para incluir a otros GCI y grupos de la sociedad civil (horizontalmente), así como al comité intergubernamental que se ocupa del comercio y el desarrollo sostenible (verticalmente).

Los requisitos básicos son que los miembros de la sociedad civil sean independientes del gobierno; que sean representativos de sus circunscripciones (por ejemplo, laboral, empresarial y medioambiental); y que tengan una representación equilibrada dentro del GCI. Si se cumplen estas condiciones, el intercambio de información puede convertirse en

Tabla 4  
Resumen de la «escalera de inclusividad»

Nivel	Objeto	Función	Pregunta	Criterios
<b>Inferior</b>	Instrumental	Papel simbólico	¿Pueden reunirse?	– Logística – Legitimación
<b>Bajo</b>	Intercambio de información	Foro	¿Pueden hablar?	– Intercambio horizontal y vertical – Independiente, representativo y equilibrado – Diálogo auténtico
<b>Medio</b>	Supervisión	Vigilante	¿Pueden supervisar?	– Capacidad de evaluación – Responsabilidad de las partes contratantes
<b>Alta</b>	Influencia política	Responsable de la elaboración de políticas	¿Pueden influir?	– Participa en las decisiones – Activación del mecanismo de solución de controversias

un auténtico diálogo y, por tanto, conducir a una mejor comprensión de las diferentes posturas en materia de comercio y desarrollo sostenible. Tal «deliberación» incluso podría permitir alcanzar un consenso y, a la larga, aumentar el empoderamiento de los miembros que de otra forma quedarían marginados.

Aunque se pone más énfasis en mantener debates sustantivos que en los posibles resultados, es necesario un intercambio de información adecuado para poder desempeñar la función de vigilancia.

### 3 SUPERVISIÓN: ¿PUEDEN SUPERVISAR?

En tercer lugar, la supervisión permite a la sociedad civil vigilar los aspectos del acuerdo relacionados con la sostenibilidad. Los conocimientos y la experiencia son recursos clave para que la sociedad civil pueda ejercer una función de vigilancia independiente a fin de ofrecer opiniones detalladas y evaluar de forma crítica las decisiones políticas. A diferencia del propósito anterior, la supervisión implica resultados concretos, en este caso, la evaluación de las políticas. Los resultados pueden comunicarse a los responsables políticos (verticalmente) o difundirse (horizontalmente) a través de redes sociales o medios de comunicación tradicionales, así como de acciones de divulgación de los miembros.

En este nivel, la responsabilidad de las partes contratantes es fundamental. Si bien no es necesario que las partes refrenden la aportación del GCI, sí consideran seriamente las recomendaciones, estudian su contenido y ofrecen sus opiniones; además, pueden tomar la iniciativa de ponerse en contacto con el GCI para asesoramiento sobre asuntos de comercio y desarrollo sostenible. Lo ideal es que existan procedimientos claros para tales interacciones entre la sociedad civil y las partes contratantes.

A menudo, la Comisión Europea destaca la supervisión como objetivo principal de los GCI. Aunque las evaluaciones de los GCI tienen carácter consultivo y no ejecutorio, pueden contribuir a exigir a los responsables políticos que rindan cuentas y, quizás, a impulsar cambios políticos.

### 4 INFLUENCIA POLÍTICA: ¿PUEDEN INFLUIR?

En cuarto lugar, la influencia política implica que los responsables de las decisiones involucren de forma activa a la sociedad civil en la toma de decisiones. Así, la sociedad civil ejerce una influencia directa en las decisiones relacionadas con la ejecución del capítulo sobre desarrollo sostenible del acuerdo comercial.

Esto puede incluir, por ejemplo, la activación del mecanismo de solución de controversias. La influencia política también puede derivarse de una combinación de acciones en niveles anteriores, por ejemplo, cuando las evaluaciones de los GCI logran ejercer presión sobre una de las partes para

modificar o ejecutar ciertas políticas. La influencia política implica resultados tangibles logrados mediante cambios jurídicos o institucionales (influencia intermedia) y, posiblemente, mediante el cumplimiento de los compromisos de desarrollo sostenible (influencia final).

## 5 UN MARCO PRAGMÁTICO

Este marco ofrece una herramienta pragmática para realizar un examen sistemático del papel de los GCI. Dentro de la escalera, es necesario empezar por el nivel más bajo para pasar al siguiente y así sucesivamente hasta llegar al más alto. Cada nivel denota un tipo distinto de inclusión. La escalera indica cómo una inclusión cada vez mayor se relaciona con el aumento de poder de la sociedad civil. Sin embargo, no necesariamente implica una preferencia normativa. Un grado más alto o más bajo y un tipo diferente de inclusión no es, por fuerza, ni mejor ni peor. Si bien algunas personas afirmarían que es necesario superar el nivel más bajo, este estudio demostrará que entre las partes interesadas existen diferentes opiniones sobre si el intercambio de información, la supervisión o la influencia política son los niveles a los que se debe aspirar.

## 2

## EVALUACIÓN DE LOS GCI

## 2.1 ¿PUEDEN REUNIRSE?

**A1 En todo el mundo se están celebrando reuniones de GCI.**

En principio, se han establecido GCI en todos los países socios de la UE. No obstante, existen diferencias importantes entre los GCI de fuera de la UE: algunos GCI se crearon hace muy poco tiempo (como en Japón; no se han recogido datos para este GCI no perteneciente a la UE), mientras que otros existen en teoría pero ha resultado difícil contactarlos para nuestro estudio (como en el caso de Nicaragua y Panamá), lo que arroja dudas sobre su operatividad. En otros casos se están usando mecanismos internos existentes de forma nominal, pero en realidad no se están discutiendo asuntos relacionados con el ALC (véase el Recuadro 2). Por lo tanto, no todos los GCI se están reuniendo de forma efectiva.

«Los funcionarios de la Comisión Europea dirán: “hemos ejecutado la mayor parte del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, porque dicho capítulo establece que debe haber dos GCI, un Foro de la Sociedad Civil, y lo hemos hecho, así que llevamos un 80 por ciento cumplido”. Pero solo porque has creado las instituciones mencionadas en el capítulo no significa que has alcanzado el objetivo del mismo». (entrevista UE).

**A2 En general, los GCI están en funcionamiento. Sigue habiendo problemas tanto en los GCI de la UE como en los de fuera de la UE, aunque en estos últimos son más notables.**

Cuando decimos que los GCI están «en funcionamiento» nos referimos a los aspectos organizativos, operativos y logísticos. En general, los GCI están funcionando en el sentido de que se están llevando a cabo reuniones. Los miembros de los GCI preparan las reuniones de forma adecuada (de acuerdo al 65 por ciento [30 / 46]<sup>7</sup> de encuestados de GCI de la UE y al 56 por ciento [36 / 64] de encuestados de GCI no pertenecientes a la UE) y asisten a ellas (de acuerdo al 77 por ciento [36 / 46] de encuestados de GCI de la UE y al 69

por ciento [43 / 62] de encuestados de GCI no pertenecientes a la UE). Los encuestados también consideran principalmente positivo el trabajo del presidente (71 por ciento [32 / 45] de encuestados de GCI de la UE y 49 por ciento [35 / 72] de encuestados de GCI de fuera de la UE).

No obstante, este funcionamiento aún está marcado por ciertas dificultades. En los distintos GCI de la UE y de fuera de la UE, la mayoría de los miembros no están satisfechos con su funcionamiento. Tanto en los GCI de la UE como en los de fuera de la UE, los encuestados que representan a asociaciones empresariales están más satisfechos con el funcionamiento de los GCI que los encuestados que no son del ámbito empresarial (sindicatos y ONG) (véanse las Figuras 4 y 5).

Uno de los principales problemas es que los GCI de la UE y los GCI de fuera de la UE no siempre pueden interactuar de forma significativa, debido a las deficiencias de estos últimos. Los problemas relacionados con el funcionamiento de los GCI son más notables fuera de la UE, lo cual preocupa a los GCI de la UE.

«Temas relacionados con el / los GCI en el país socio / la región socio» ocupan el tercer lugar en los temas debatidos por los GCI de la UE, y un 20 por ciento (9 / 44) de los en-

## Recuadro 1

**Principales conclusiones sobre el propósito instrumental**

- Sí, en principio la mayoría de los GCI pueden celebrar reuniones y se están llevando a cabo reuniones. (A1)
- Los GCI están en funcionamiento pero sigue habiendo algunos problemas, en particular en GCI no pertenecientes a la UE, en relación con la frecuencia y la notificación oportuna de las reuniones, el respaldo de una secretaria, y la financiación. (A2)
- Además, los asuntos logísticos siguen ocupando una parte importante de las reuniones, a expensas de debates sustantivos. (A3)
- Los GCI no se consideran simplemente un instrumento para la legitimación de los acuerdos comerciales, pero algunos miembros siguen teniendo dudas sobre los efectos legitimadores de su participación. (A4)

<sup>7</sup> Se han excluido del análisis las respuestas en blanco y las respuestas «no lo sé». Dado el número relativamente bajo de observaciones, además del porcentaje también se expresa el valor en cifras absolutas.

## Recuadro 2

**El GCI alternativo de Perú**

La sociedad civil peruana lleva varios años manifestando inquietudes en relación con su participación en el acuerdo comercial con la UE, en particular dada la falta de disposición de las autoridades peruanas a crear un GCI especial para este fin. En 2017, varias organizaciones peruanas que ya estaban supervisando la ejecución del acuerdo establecieron un GCI con el objetivo de exigir soluciones y rendición de cuentas al gobierno.\* Este grupo se ha denominado GCI «alternativo» o «autoconformado» porque el gobierno peruano aún no lo reconoce. El GCI alternativo incluye ONG de las áreas medioambiental y de derechos humanos, así como sindicatos. Se invitó a representantes empresariales de Perú, pero no quisieron participar, algo que en algunos casos se debió a que el gobierno no reconoce el GCI.

El GCI alternativo ha llevado a cabo acciones tanto a nivel nacional (intentando entablar un diálogo con las autoridades peruanas y redactando una serie de cartas) como a nivel internacional: ha mantenido conversaciones con los GCI de Colombia y Ecuador (que pertenecen al mismo acuerdo comercial regional), el GCI de la UE e instituciones de la UE (Comisión Europea, delegación de la UE en Lima, Parlamento Europeo, CESE). Está exigiendo reconocimiento oficial. Puesto que ha logrado visibilidad internacional, dedicación por parte de los miembros y apoyo de donantes, puede seguir supervisando el ALC de forma independiente y participando en reuniones transnacionales.

Gracias a la actuación del GCI alternativo para llamar la atención de la Comisión Europea sobre los problemas de participación, y a la presión ejercida por esta sobre el gobierno peruano para que ofreciese más transparencia en relación con su GCI, en 2018 el gobierno de Perú asignó las funciones del GCI a dos mecanismos existentes (la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático y el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo) en vez de a los nueve organismos que se ocupaban de ellas anteriormente. No obstante, estos mecanismos están dirigidos por representantes gubernamentales y tienen graves problemas funcionales (por ejemplo, casi nunca se alcanza el quorum necesario para la toma de decisiones), lo que hace que sean unas plataformas débiles y dificulta un auténtico diálogo.\*\* Además, en gran parte, sus miembros ignoran que se espera de ellos que supervisen la ejecución del acuerdo de libre comercio. En 2019, solo la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático discutió el acuerdo de libre comercio en una sola reunión, sin llegar a entablar un auténtico diálogo sobre el tema. La comunicación del gobierno con la sociedad civil ha mejorado algo, pero la mayoría de las peticiones de la sociedad civil siguen ignorándose.

El caso de Perú demuestra la importancia de contar con disposiciones sólidas en los tratados que permitan promover la participación de la sociedad civil con especificidad, empoderamiento e independencia, así como con responsabilidad política en materia de desarrollo sostenible. Las disposiciones ambiguas en el actual acuerdo (el texto jurídico no estipula que los miembros del GCI deban ser independientes) han permitido al gobierno peruano ofrecer apenas una participación simbólica a cargo de representantes estatales.

También demuestra que es necesaria una mayor flexibilidad en la UE en relación con iniciativas de base de la sociedad civil. Por ejemplo, actualmente la UE no financia la participación de los miembros del GCI alternativo en las reuniones transnacionales y no los incluye en los comunicados oficiales a menos que actúen como delegados de un organismo designado oficialmente. Dado que los mecanismos designados oficialmente no mantienen debates significativos sobre el ALC, se genera un vacío consultivo.

\* RedGE, 2018. «Campaña». Disponible en: <http://www.redge.org.pe/node/2841>.

\*\* RedGE, 2019. «Sociedad Civil: una participación que no espera». Disponible en: <http://www.redge.org.pe/index.php/node/2884>.

cuestados de GCI de la UE recomendarían mejorar el funcionamiento de los GCI en el país socio / la región socio para mejorar la función de supervisión de los GCI. Esto es comprensible dado que el debate tanto dentro de los GCI de la UE como de los de fuera de la UE se concentra principalmente en la situación en los países socios; la sostenibilidad en la UE apenas se discute (véase la Figura 14). Los GCI de la UE dependen, en gran medida, de la información proporcionada por sus homólogos de los GCI de fuera de la UE, lo que requiere de una interacción estrecha entre ambas partes.

Mientras la mayoría de los encuestados de los GCI de la UE están de acuerdo con que su GCI tiene suficiente apoyo logístico, la mayoría de los encuestados de GCI de fuera de la UE afirman que ellos no cuentan con apoyo suficiente (véase la Figura 6).

Para los GCI activos, los aspectos funcionales más importantes señalados en las encuestas y entrevistas son la frecuencia y la notificación oportuna de las reuniones, el apoyo de una secretaría y la financiación.

Los comentarios de los encuestados sobre la frecuencia de las reuniones sugieren que el actual sistema, según el cual los GCI se reúnen dos veces al año en promedio durante varias horas, es insuficiente para lograr que los GCI sirvan como plataforma para entablar un diálogo fructífero. Aproximadamente el 45 por ciento (21 / 47) de los encuestados de GCI de la UE y el 30 por ciento (22 / 73) de los encuestados de GCI de fuera de la UE desean que las reuniones se celebren con más frecuencia. En el caso de la UE, este es incluso el cambio que más se prefiere para mejorar el funcionamiento de los GCI.

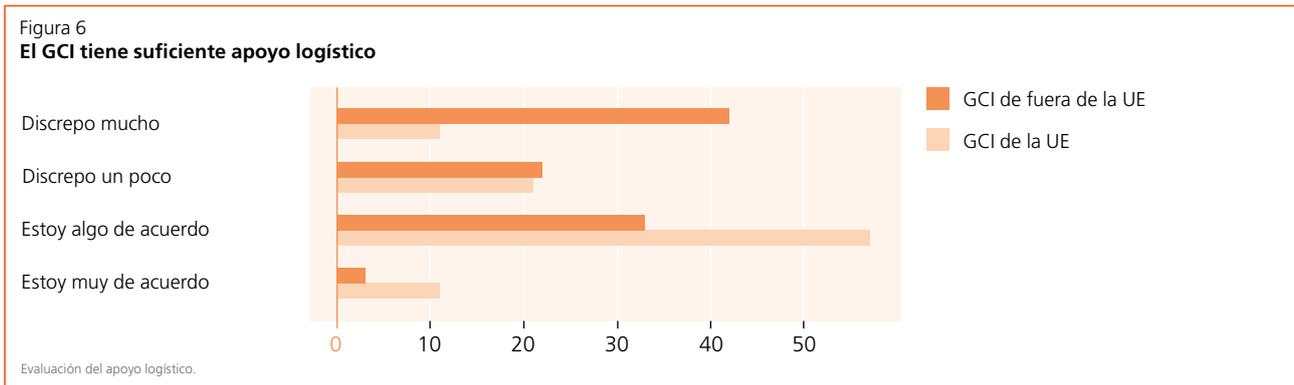
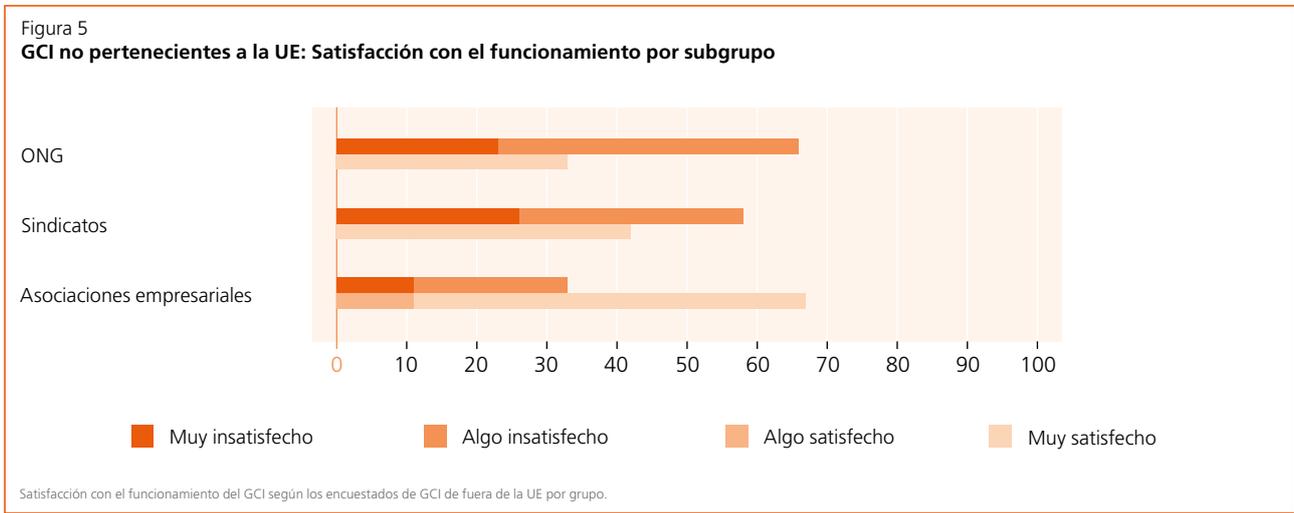
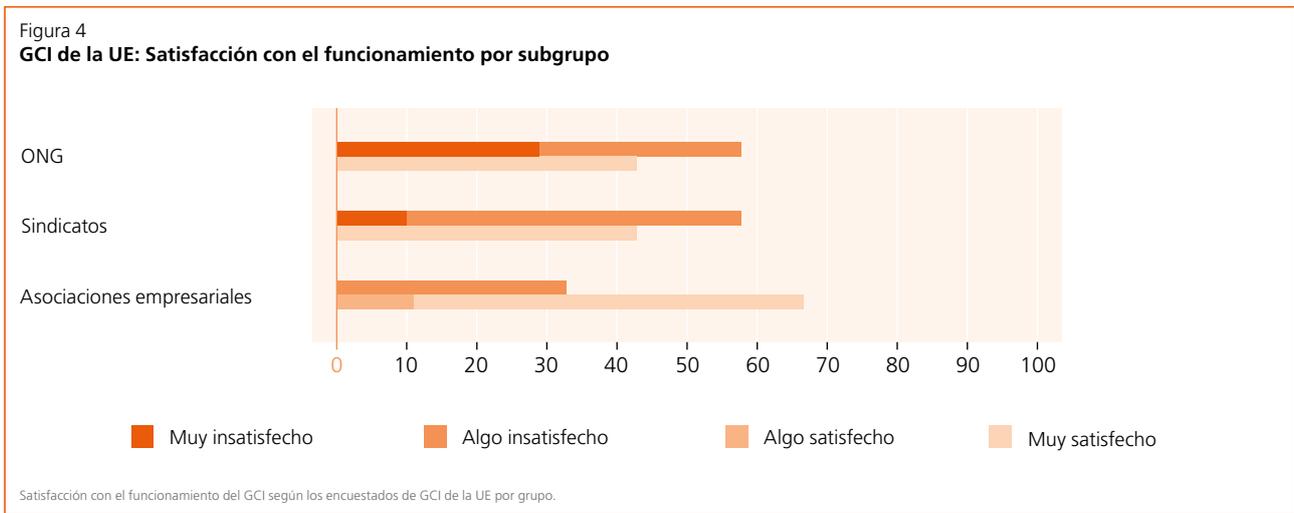
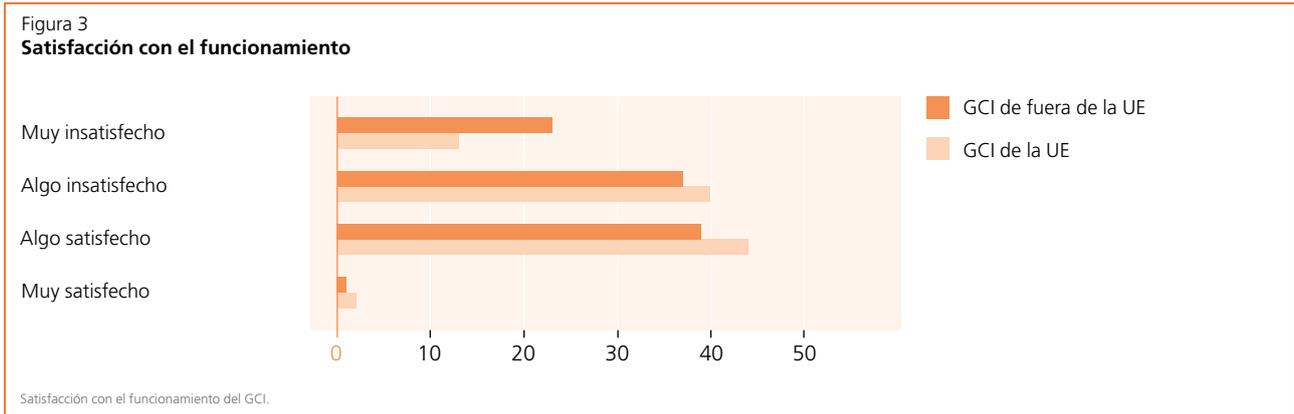
«No tenemos suficiente tiempo; el GCI solo tiene dos reuniones al año. No es mucho y no es suficiente para llevar a cabo esta tarea de supervisión». (entrevista UE4)

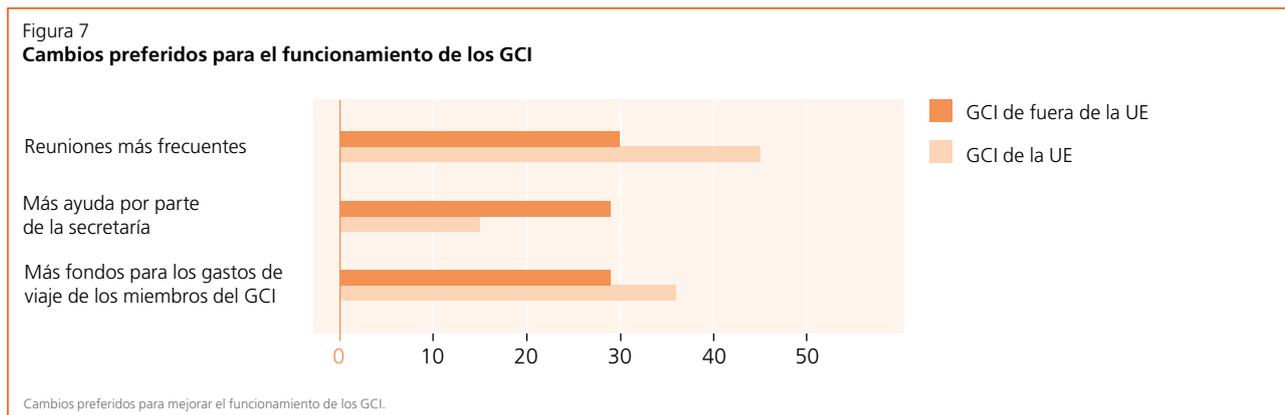
«No he recibido invitaciones a ninguna reunión regular; no hay una continuidad particular del trabajo». (entrevista NUE7)

«El intercambio entre los GCI también es esencial y se dificulta al limitar las reuniones a solo una al año». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

En cuanto a la frecuencia de las reuniones, también se critica que estas se anuncien con poca antelación. Particularmente en el caso de las reuniones transnacionales anuales con los GCI y la junta intergubernamental, para las que es necesario viajar, las fechas deberían anunciarse con suficiente antelación. Esto transmite la impresión de que las reuniones no son una prioridad.

«La confirmación final llega muy tarde; a menudo hay cambios en las fechas. Transmite el mensaje político equivocado. Debe haber un compromiso total con las fechas fijadas; un compromiso de celebrar la reunión pase lo que pase». (entrevista UE10)





Dado que los miembros de los GCI se reúnen solo ocasionalmente y trabajan de forma voluntaria, el apoyo de una secretaría es importante para garantizar la continuidad de las reuniones, el intercambio de información y las relaciones con los GCI homólogos. El CESE ofrece servicios de secretaría a todos los GCI de la UE. Aproximadamente el 78 por ciento (36 / 46) de los encuestados de los GCI de la UE creen que las reuniones de los GCI están bien preparadas por la secretaría. La mayoría de los GCI de fuera de la UE no disfrutaban del mismo tipo de apoyo para ayudarles a organizar y preparar su trabajo. Son los presidentes, quienes a menudo realizan la mayor parte del trabajo (y, a veces, los vicepresidentes), los que tienen capacidades limitadas para dedicarle mucho tiempo a esas actividades. Esto explica por qué el punto «Más ayuda por parte de la secretaría» ocupa el primer puesto en la lista de deseos de los encuestados de GCI no pertenecientes a la UE.

«Los GCI no pueden mantener su dinámica debido a la falta de apoyo a sus operaciones. Hemos solicitado la ayuda de una secretaría que se ocupe de las fechas y el orden del día de las reuniones, que redacte las actas, apoye el seguimiento, centralice la información y la difunda, etc.». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

«Debería haber una secretaría técnica que coordinase las actividades y acciones, y que, por supuesto, contase con un presupuesto de la UE y los gobiernos nacionales». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

Durante años la financiación, en particular para los GCI de fuera de la UE, se ha considerado un aspecto muy crítico. Mientras la UE siempre ha ofrecido ayuda financiera con los servicios de la secretaría y el pago de los gastos de viaje de al menos un miembro del GCI de la UE por grupo, los GCI de fuera de la UE no disfrutaban del mismo tipo de apoyo. Por ese motivo, los técnicos consideran que la financiación de los GCI de fuera de la UE es uno de los puntos débiles de los mecanismos de la sociedad civil establecidos en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, algo que socava el trabajo de los GCI en general. Este punto no figura entre los principales para los encuestados en lo relacionado con el funcionamiento de los GCI, pero es algo que les preocupa mucho al hablar de la capacidad de

supervisión de los GCI (véase el apartado 2.3, C2). El corolario es que las reuniones, en efecto, pueden celebrarse independientemente de la financiación, pero que esta es necesaria para una participación más eficaz. La falta de financiación también limita la capacidad de contratar personal de apoyo, como un secretario técnico o alguien que pueda hacer un seguimiento de las recomendaciones del GCI, para viajar fuera de las reuniones formales u organizar eventos.

«La participación es limitada porque no disponemos de recursos económicos; el estado no ofrece apoyo para la logística necesaria». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

«Cada GCI debería tener recursos para sus operaciones y para llevar a cabo acciones que contribuyan a la toma de decisiones del gobierno en relación con el acuerdo comercial». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

«El GCI debe contar con suficientes fondos para sus actividades porque, de otro modo, no dejará de ser un simple mecanismo sin una verdadera actuación». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

«Si decides que la participación de la sociedad civil es importante, debes financiar esa participación. La participación de las organizaciones de la sociedad civil debe incluirse en el presupuesto oficial del acuerdo. Se trata de una decisión política y quiero insistir en este punto, es una cuestión de coherencia». (entrevista UE5)

### A3 La logística sigue ocupando una posición (demasiado) importante en el orden del día.

A pesar de que la mayoría de los GCI ya llevan funcionando más de cinco años, aún tienen dificultades con asuntos logísticos y de procedimiento. Esto consume tiempo y recursos humanos valiosos que deberían dedicar a sus tareas primordiales, definidas en los acuerdos. Si bien la situación es peor en los GCI no pertenecientes a la UE, los GCI de la UE también encuentran problemas en esta área a pesar del apoyo que ofrecen la Comisión y el CESE.

## Recuadro 3

**Proyecto de la UE de tres años para respaldar los mecanismos de la sociedad civil en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible**

A lo largo de los años se han criticado de forma repetida varios aspectos sobre el funcionamiento de los GCI, como se ha señalado arriba. Como respuesta a dichas críticas, en 2019 la UE lanzó un proyecto de tres años con un presupuesto de tres millones de euros para apoyar la aplicación de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible a través de una mayor participación de la sociedad civil. A través de un asesor, el proyecto ofrece ayuda con la logística de la organización de las reuniones tanto dentro como fuera de la UE, y contribuye a pagar los gastos de viaje de miembros de GCI de la UE y de fuera de la UE. Además, los fondos también se pueden utilizar para encargar estudios y organizar talleres.

El proyecto aún se encuentra en una fase temprana, por lo que aún es pronto para realizar una evaluación definitiva. No obstante, los comentarios recibidos durante el primer año del proyecto son variados. Algunos miembros de GCI de fuera de la UE no conocían el proyecto (NUE2, NUE3, NUE5), mientras que otros afirmaron que tenía un efecto positivo sobre la participación de la sociedad civil y la coordinación, en el caso de Centroamérica (NUE9) y los países andinos (NUE4). En cuanto a los GCI de la UE, algunos de sus miembros se mostraron menos satisfechos. Afirman que la calidad de los talleres se ha deteriorado en comparación con los que organizaban la Comisión y el CESE, debido a que los asesores contratados para este fin aún no están familiarizados con el tema (UE8). Además, la financiación puede considerarse simplemente «un regalo temporal» (UE5), dado que se trata de ayuda financiera puntual y no mejora los recursos de los GCI de un modo sostenible.

La Tabla 5 ofrece un resumen de la frecuencia con la que se debaten los temas en las reuniones. Téngase en cuenta que las diferencias entre los tres primeros temas de los GCI de fuera de la UE son extremadamente pequeñas. La logística, el impacto sobre las cuestiones de desarrollo sostenible y la participación prácticamente comparten el primer puesto.

*«Deberíamos dedicar menos tiempo a los procedimientos y normas de operación y más tiempo a los temas sustantivos». (cuestionario de respuestas abiertas UE)*

**A4 Los GCI no se consideran simplemente una herramienta para legitimar los acuerdos comerciales. No obstante, algunos miembros, en particular encuestados que no pertenecen al sector empresarial, siguen teniendo dudas sobre el efecto legitimador de su participación.**

Tanto en los GCI de la UE como en los de fuera de la UE existe un amplio consenso sobre lo que debería ser el propósito de los GCI: deberían supervisar el acuerdo, reforzar la influencia política, ser una plataforma para la expresión de opiniones y ofrecer acceso a información (véase la Tabla 7). Sin embargo, al analizar el funcionamiento de los GCI en la actualidad, encontramos que el propósito real (véase la Tabla 6) es distinto a los mencionados arriba.

La encuesta también indica que, en general, los GCI no se consideran mecanismos creados para legitimar acuerdos comerciales (véase la Tabla 6). Esto significa que el establecimiento del mecanismo de la sociedad civil y la organización de las reuniones, aunque deficientes, se siguen considerando útiles para fines valiosos. El propósito «controlar las voces críticas» se considera el menos importante tanto entre los encuestados de GCI de la UE como entre los de GCI de fuera de la UE. Las opiniones están más divididas en relación con el propósito real de «crear buena voluntad para los acuerdos comerciales»: si bien ha sido señalado como propósito sin importancia por la mayoría de los en-

cuestados de GCI de fuera de la UE, los de GCI de la UE lo colocan en el cuarto lugar (de ocho). Un análisis más detenido de las cifras revela que esta opinión la mantienen principalmente miembros que no pertenecen al sector empresarial, en particular, las ONG. Esto significa que existe una divergencia entre los distintos grupos en lo relacionado con la evaluación del propósito de los GCI de la UE y que los representantes no empresariales son más escépticos en cuanto a los motivos de la creación de estos mecanismos.

En cuanto a los logros de los GCI, observamos que un 20 por ciento (10 / 50) de los encuestados de GCI de la UE cree que los GCI han legitimado el acuerdo en la opinión pública (véase la Figura 17). Además, el riesgo de ser utilizado como instrumento para legitimar el acuerdo se mencionó tanto en las respuestas abiertas de la encuesta como en las entrevistas. Esto demuestra que algunos miembros de GCI tienen en cuenta el riesgo al participar, lo que conduce a un dilema entre dos opciones: participar en un formato de consulta que puede usarse para legitimar el acuerdo comercial en contra de sus propios intereses, o negarse a participar y, de ese modo, perder un canal de comunicación para la expresión de las opiniones propias.

*«Seré sincero: creo que se trata de reuniones simbólicas». (entrevista NUE7)*

*«Los GCI deberían dejar de ser un simple mecanismo artificial creado para cumplir los requisitos del acuerdo y, en vez de eso, funcionar como un órgano real de incidencia política, supervisión e intercambio con el gobierno sobre el progreso y las limitaciones del acuerdo». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)*

*«Mi impresión es que la Comisión quiere que esos GCI existan solo sobre el papel y que en realidad solo quieren sacar la foto y decir “sí, tenemos varios GCI”». (entrevista UE8)*

Por otro lado, una gran mayoría de los miembros de GCI, que participaron en la encuesta, quiere permanecer en los

Tabla 5

**Contenido debatido durante las reuniones de GCI** (¿ordenados de acuerdo a la frecuencia con la que se debate, de mayor a menor)

Clasificación	GCI de la UE	GCI de fuera de la UE
1	Impacto del acuerdo comercial sobre los temas de desarrollo sostenible	Logística (financiación, lugar y fecha de las reuniones, etc.)
2	Logística (financiación, lugar y fecha de las reuniones, etc.)	Impacto del acuerdo comercial sobre los temas de desarrollo sostenible
3	Temas relacionados con el / los GCI en el país socio / la región socio	Participación (membresía, representantes, asistencia)
4	Reglas de procedimiento	Reglas de procedimiento
5	Impacto del acuerdo comercial sobre otros temas	Temas generales de desarrollo sostenible
6	Participación (membresía, representantes, asistencia)	Impacto del acuerdo comercial sobre otros temas
7	Temas generales de desarrollo sostenible	Temas relacionados con GCI de la UE
8	Otros	Otros

Tabla 6

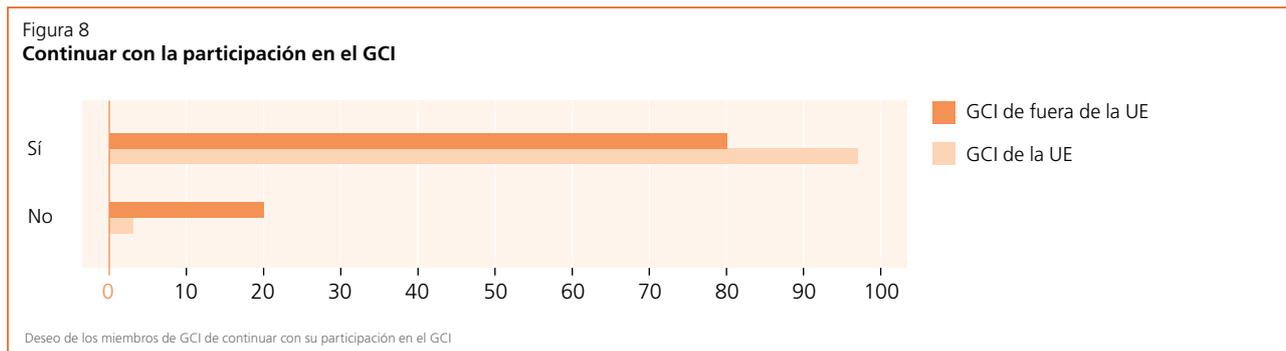
**Clasificación del propósito real de las reuniones de la sociedad civil** (¿Cuál es el propósito de las reuniones de la sociedad civil?)

Clasificación	GCI de la UE	GCI de fuera de la UE
1	Expresar opiniones	Expresar opiniones
2	Acceder a la información	Acceder a la información
3	Trabajar en redes con las organizaciones de la sociedad civil	Trabajar en redes con las organizaciones de la sociedad civil
4	Crear buena voluntad para los acuerdos comerciales	Monitorear el acuerdo
5	Trabajar en redes con las autoridades	Trabajar en redes con las autoridades
6	Monitorear el acuerdo	Impacto político
7	Impacto político	Crear buena voluntad para los acuerdos comerciales
8	Controlar las voces críticas	Controlar las voces críticas

Tabla 7

**Clasificación del propósito deseado de las reuniones de la sociedad civil** (¿Cuál debería ser el propósito de las reuniones de la sociedad civil?)

Clasificación	GCI de la UE	GCI de fuera de la UE
1	Monitorear el acuerdo	Monitorear el acuerdo
2	Impacto político	Expresar opiniones
3	Expresar opiniones	Impacto político
4	Acceder a la información	Acceder a la información
5	Trabajar en redes con las organizaciones de la sociedad civil	Trabajar en redes con las autoridades
6	Trabajar en redes con las autoridades	Trabajar en redes con las organizaciones de la sociedad civil
7	Crear buena voluntad para los acuerdos comerciales	Crear buena voluntad para los acuerdos comerciales
8	Controlar las voces críticas	Controlar las voces críticas



grupos (véase la Figura 8). Esto indica que, a pesar de que muchos miembros critican las intenciones que hay detrás de los mecanismos, quieren aprovechar la existencia de los GCI y seguir promoviendo mejoras funcionales. También defienden una combinación de estrategias de participación y no participación.

«Seguiremos luchando para implantarlo y hacerlo operativo». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

«Sí, vale la pena seguir participando, aunque debe mejorarse mucho su funcionamiento». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

«Estamos pensando si queremos seguir en este GCI. Sirve más como pretexto para que la Comisión Europea pueda decir "tenemos un grupo consultivo, todo está bien". Pero no podemos dejar este espacio solo para el sector empresarial, es necesario ejercer un contrapoder, y para las organizaciones de la región andina es importante tener aliados en este espacio». (entrevista UE8)

## 2.2 ¿PUEDEN HABLAR?

### B1 El intercambio de información se considera un propósito importante de los GCI (aunque no es el objetivo más deseado).

En la práctica, el intercambio de información ha demostrado ser uno de los propósitos más importantes de los GCI. Lo positivo es que se menciona mucho más a menudo que la simple legitimación, pero lo negativo es que estos datos demuestran que una gran parte de la actividad de los GCI se detiene en este nivel de la escalera, sin llegar a alcanzar los niveles de supervisión ni de influencia política. Dos de las opciones de respuesta en esta categoría («acceder a la información» y «trabajar en redes con organizaciones de la sociedad civil») están entre los primeros puestos de la clasificación de propósitos reales, según los miembros de GCI de la UE y de los que no pertenecen a la UE (véase la Tabla 6). Crear alianzas con otras organizaciones de la sociedad civil se mencionó como uno de los logros más importantes tanto en la UE (58 por ciento [25 / 43]) como en los países socios (42 por ciento [27 / 65]) (véase la Figura 17).

Además, los miembros de GCI atribuyen una gran importancia a interactuar con responsables políticos, dado que la mayoría de ellos persiguen, a la larga, tener influencia política. Este es también un gran valor añadido para los GCI que, al menos para algunas organizaciones de la sociedad civil, abren un nuevo canal de comunicación con los funcionarios. A pesar de que la tercera opción de respuesta en la categoría de intercambio de información («Trabajar en redes con las autoridades») no es señalada como un propósito importante, real o deseado, por los encuestados de la UE y de fuera de la UE, «ha facilitado debates con las autoridades» es considerado el logro más importante de los GCI por parte de los encuestados de GCI de la UE, y los encuestados de los GCI de fuera de la UE lo mencionan como el segundo logro más importante.

«Las reuniones han empoderado y dado visibilidad a organizaciones de la sociedad civil que tienen poco reconocimiento por parte de sus gobiernos; han permitido el intercambio de buenas prácticas y debates útiles entre partes interesadas sobre asuntos importantes». (cuestionario de respuestas abiertas UE)

### B2 La independencia, representatividad y composición de los GCI se evalúan de forma positiva. No obstante, una de las principales recomendaciones es mejorar la representatividad de los miembros de los GCI no pertenecientes a la UE.

Nuestros datos indican que, en general, los GCI fueron capaces de promover el intercambio libre y equilibrado de información obtenida a partir de fuentes independientes, y que este intercambio se da entre partes interesadas representativas. Estos son los requisitos previos básicos para un intercambio de información significativo.

La mayoría de los encuestados consideran que los GCI funcionan con independencia de los gobiernos. Además, ninguno de los grupos de encuestados (11 por ciento [5 / 45] de encuestados de GCI de la UE y 14 por ciento [10 / 71] de encuestados de GCI de fuera de la UE) seleccionó con frecuencia «mayor independencia de los miembros del GCI» como una mejora preferida. No obstante, existe una diferencia notable entre los GCI: mientras el 87 por ciento (39 / 45) de los encuestados de GCI de la UE confirmaron la independencia del GCI, solo un 58 por ciento (37 / 64)

## Recuadro 4

**Principales conclusiones sobre el propósito de intercambio de información**

- El intercambio de información se considera un propósito importante de los GCI (aunque no es el objetivo más deseado). (B1)
- Se da el diálogo y la independencia, la representatividad y la composición de los GCI se evalúan positivamente. (B2)
- Las relaciones horizontales entre los miembros de los GCI se consideran positivas, pero aún es necesario un diálogo más auténtico y un programa de trabajo mejor definido. Principalmente en los GCI de fuera de la UE existen tensiones importantes entre los representantes empresariales y los de los demás sectores. (B3)
- La interacción entre GCI se considera muy útil. La mayoría de los encuestados de fuera de la UE exigen una mayor participación de los GCI en la reunión transnacional anual de la sociedad civil. (B4)
- Hasta ahora, las relaciones verticales entre los gobiernos y sus GCI son evaluadas de un modo más negativo. Los gobiernos no comparten suficiente información sobre la aplicación de los acuerdos comerciales y la interacción entre los gobiernos y los GCI es insuficiente. Los encuestados de los GCI de fuera de la UE son más explícitos que sus compañeros de los GCI de la UE, en relación con estos problemas. (B5)
- En las reuniones de GCI se discute el impacto del acuerdo comercial en el desarrollo sostenible. Los asuntos laborales normalmente ocupan una posición prioritaria en el orden del día. En particular, los GCI de la UE a menudo evalúan el cumplimiento de los derechos laborales en los países socios, mientras que el efecto de los acuerdos en la UE sigue sin abordarse en gran medida. (B6)

de los encuestados de GCI de fuera de la UE opinaron lo mismo sobre su GCI. Por lo tanto, la falta de independencia constituye otra deficiencia de los GCI que no pertenecen a la UE, lo que también repercute de forma negativa sobre la capacidad de sus homólogos de la UE para recibir información, llevar a cabo la supervisión y ejercer influencia política.

En consonancia con las anteriores evaluaciones positivas, la mayoría de los encuestados consideran que los miembros del GCI representan a organizaciones de partes interesadas relevantes (83 por ciento [39 / 47] de encuestados de GCI de la UE y 75 por ciento [52 / 69] de encuestados de GCI de fuera de la UE). Sin embargo, una mejor representatividad de miembros del GCI también ocupa un puesto bastante alto en la lista de cambios preferidos para mejorar los GCI: 23 por ciento (11 / 47) de los encuestados de GCI de la UE, y 33 por ciento (24 / 73) de los encuestados de GCI de fuera de la UE eligieron esa mejora. La representatividad es importante para garantizar que los GCI contribuyan realmente a promover el desarrollo sostenible, al ser capaces de representar a los grupos sociales más afectados. Por lo tanto, los problemas de representatividad afectan a la eficacia de los GCI y pueden contribuir a la falta de legitimidad de los TLC de la UE.

Muchos de los miembros consideran –aunque en una medida mucho menor en el caso de las otras dos afirmaciones– que la composición del GCI presenta un equilibrio entre los diferentes grupos, es decir, organizaciones empresariales, sindicales y de intereses diversos (65 por ciento [30 / 46] de los encuestados de GCI de la UE y 66 por ciento [42 / 64] de los encuestados de GCI de fuera de la UE). No obstante, debe mencionarse que las disposiciones de los tratados (salvo en el caso del acuerdo comercial de la UE con Ucrania) hacen referencia explícita a organizaciones medioambientales, además de patronales y sindicales. En la práctica, esto se ha convertido en el grupo de «intereses diversos», que incluye a las ONG de las áreas de desarrollo y derechos humanos. Este es el grupo que tiene más dificultades para atraer miembros en los GCI de la UE.

*«Tenemos tres grupos, en general, podemos controlar la situación, si hay problemas que afectan a un sector en particular lo sabemos de inmediato porque los representantes de ese sector pueden comunicarlo... Solo con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, representantes de las patronales y los sindicatos, se puede tener un control verdadero y trabajar de verdad juntos para obtener beneficios reales». (entrevista UE5)*

*«El primer paso es contar con las personas adecuadas en la mesa, porque de lo contrario no se pueden mantener conversaciones valiosas; una vez que logramos eso, pudimos empezar a debatir cuestiones sustantivas. Se trata de un gran logro». (entrevista UE9)*

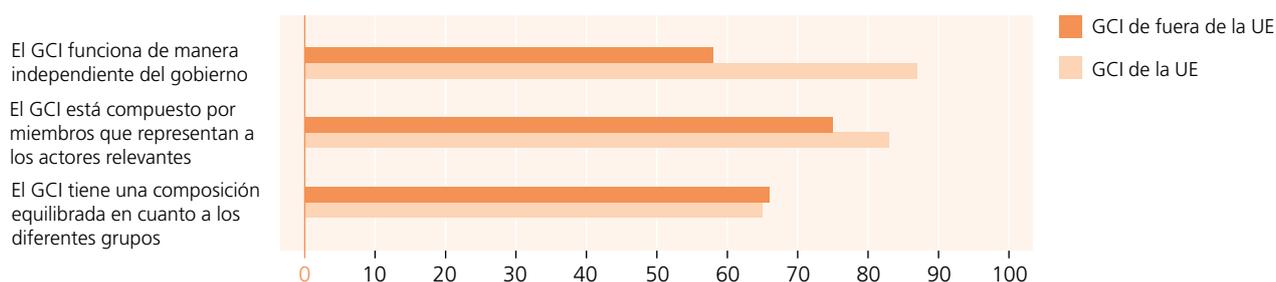
*«No creo que el GCI represente realmente a la sociedad en general». (entrevista NUE3).*

*«La sociedad civil organizada y el sector empresarial organizado deberían tener una representación equitativa en los GCI. Es evidente que el sector empresarial organizado siempre tiene una participación mayoritaria, de modo que las decisiones se toman por mayoría y no por consenso». (cuestionario de respuestas abiertas NUE).*

Como ya se ha señalado, todavía hay algunos problemas en relación con la composición de los GCI, en particular de los GCI que no pertenecen a la UE. Además, debemos recordar que estos GCI también tienen problemas logísticos –descritos en el apartado anterior–, lo que significa que no siempre pueden dedicar suficiente tiempo y recursos al intercambio de información.

**B3 En general, las relaciones horizontales entre los miembros de los GCI se consideran positivas, pero aún es necesario un diálogo más auténtico y un programa de trabajo mejor definido. Principalmente en los GCI de fuera de la UE existen tensiones importantes entre representantes empresariales y no empresariales.**

Figura 9  
**Independencia, representatividad, composición de los GCI: encuestados que están de acuerdo con las afirmaciones**



Respuestas sobre las afirmaciones relacionadas con la independencia, la representatividad y la composición del GCI

Recuadro 5  
**Representatividad e independencia de los miembros del GCI de Corea**

La representatividad del GCI de Corea y la independencia de sus miembros ha sido un asunto delicado, en particular en sus inicios. Para empezar, estas reuniones de la sociedad civil fueron las primeras de su clase y tanto la UE como el gobierno y la sociedad civil de Corea tuvieron que aprender a desarrollar este tipo de mecanismos. No obstante, dadas las diferencias culturales y la perspectiva disímil de Corea sobre la sociedad civil, las partes tuvieron diferentes puntos de partida. Se empleó como base para el GCI la estructura tripartita del CESE, a pesar de que las patronales y los sindicatos de Corea no están acostumbrados a ese tipo de diálogo. Además, «las ONG medioambientales no son iguales, sus funciones son distintas a las que tenemos en nuestros GCI europeos» (UE1). También, se incluyeron académicos e investigadores entre los miembros del GCI coreano, en concreto como representantes del interés público. Actualmente suponen casi la mitad del GCI. Su legitimidad se está cuestionando porque, aunque estos actores tienen una experiencia considerable, «no representan a una circunscripción» (UE1).

También se ha cuestionado la independencia de los miembros del GCI coreano. Se considera que algunos empresarios y académicos tienen fuertes vínculos con el gobierno. Además, el gobierno coreano parece llevar las riendas en la composición del GCI. No se hacen convocatorias abiertas para miembros. Los Ministerios de Medio ambiente y de Trabajo solicitan a las organizaciones pertinentes que propongan candidatos, que después son nominados, excepto en el caso del grupo de interés público, donde es el ministerio el encargado de nominar y nombrar. No obstante, los miembros del GCI de la UE han observado una evolución: «el gobierno coreano ha cambiado algo su actitud y ha nominado a algunas personas más de la sociedad civil, al estilo europeo, pero ha sido un proceso» (UE7). En este contexto, un acontecimiento importante fue la inclusión de la Confederación de Sindicatos de Corea, uno de los sindicatos más importantes del país. Al principio no se la incluyó en el GCI, lo que generó importantes críticas. Un entrevistado explicó cómo «en Corea el gobierno tiene derecho a elegir a los miembros pero no puede tratarse de una decisión unilateral» (NUE1). Dicho esto, el gobierno coreano sigue vigilando de cerca a su GCI, pues «asiste a la reunión del GCI coreano pero no participa. Presenta, después se queda toda la reunión y vigila lo que se está diciendo». (NUE2).

El intercambio de información entre los miembros del GCI constituye un primer paso en el camino hacia el verdadero diálogo. Implica abrir y utilizar canales de comunicación sin necesidad de tener en cuenta realmente la postura del otro o de tomar decisiones conjuntas. En general, el intercambio de información entre los miembros de los GCI parece estar funcionando, mientras que sigue siendo más difícil alcanzar el diálogo auténtico y la fijación de prioridades para la colaboración.

En relación con el intercambio de información entre los miembros de GCI se observa una diferencia entre los GCI de la UE y los de fuera de la UE: mientras el 63 por ciento (25 / 40) de los encuestados de GCI de la UE está de acuerdo con que hay suficiente intercambio de información entre los miembros del GCI, solo un 44 por ciento (28 / 63) de los encuestados de GCI de fuera de la UE opina del mismo modo, y un 16 por ciento incluso se muestra muy en desacuerdo con la afirmación. Igualmente, mientras el 62 por ciento (28 / 45) de los encuestados de GCI de la UE afirma que la disponibilidad de información tiene un efecto positivo sobre el funcionamiento del GCI, el 53 por ciento (36 /

67) de los encuestados de GCI de fuera de la UE comparte esta opinión. Una vez más, los problemas en los grupos fuera de la UE pueden afectar también a los GCI de la UE.

Aunque la mayoría de los encuestados afirma que la relación entre los miembros del GCI tiene un efecto positivo sobre el funcionamiento del GCI, existe una diferencia notable entre los encuestados de GCI de la UE (86 por ciento, [39 / 45]) y los encuestados de GCI de fuera de la UE (60 por ciento [40 / 66]). Entre las probables razones de esto se incluye la novedad de participar en este tipo de diálogo (que se basa mucho en la tradición tripartita de la UE), así como los conflictos o las tensiones entre los miembros empresariales de los GCI y los no empresariales (véase también el Recuadro 6). En algunos casos (GCI de fuera de la UE), las relaciones antagónicas entre esos dos grupos han sido bastante marcadas e incluso han llegado a paralizar el funcionamiento del GCI.

«En la región andina a veces también es difícil lograr encuentros entre la sociedad civil y las empresas. No existe una cultura de diálogo social como en Europa,

*no es fácil alcanzar consenso. Creo que a veces es mejor recoger las observaciones de la sociedad civil y de las empresas por separado». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)*

*«Los GCI deberían reestructurarse por completo y no deberían incluir a actores cuyo propósito es descomponer la participación de la sociedad civil». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)*

*«En nuestro caso, las decisiones las toma principalmente el sector empresarial». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)*

*«Creo que se trata de un proceso de aprendizaje y maduración. No tenemos una cultura de participación de la sociedad civil. No obstante, considero importante continuar con el proceso para lograr una mayor interacción entre los grupos y apropiación de nuestro papel». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)*

gramas de trabajo definidos de forma clara y actualizados, lo que da lugar a debates menos estructurados y productivos.

*«No hay resultados claros que deban alcanzarse, no hay objetivos claros para un año en concreto». (entrevista UE10)*

*«Solo tenemos reuniones no regulares, y no hay seguimiento... Por ejemplo, también formamos parte de otro consejo, una organización orientada al progreso, un órgano operativo, tenemos la oportunidad de hablar con el gobierno de forma regular, cuando se nos pide que trabajemos en determinado tema creamos un grupo de trabajo, convocamos a técnicos, intercambiamos ideas, preparamos un documento de posición, lo presentamos al gobierno y se hacen las cosas. Eso es lo que yo llamo un proceso de trabajo». (entrevista NUE7)*

**B4 La interacción entre GCI se considera muy útil. La mayoría de los encuestados de fuera de la UE exigen una mayor participación de los GCI en la reunión transnacional anual de la sociedad civil.**

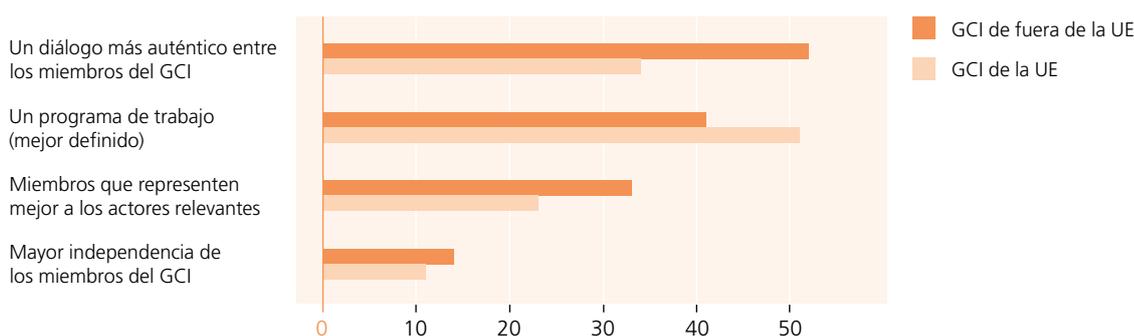
La mayoría de los encuestados de GCI de la UE y de fuera de la UE –67 por ciento (31 / 46) y 56 por ciento (36 / 64) respectivamente– se mostraron de acuerdo con que existe un auténtico diálogo entre los miembros del GCI. Al mismo tiempo, un auténtico diálogo es el cambio más deseado en relación con el funcionamiento de los GCI no pertenecientes a la UE: 52 por ciento (38 / 73), y también ocupa un puesto alto entre los encuestados de los GCI de la UE: 34 por ciento (16 / 47). Se trata esta de una petición importante de mejoras en la calidad del diálogo. La interacción constructiva entre miembros de GCI parece ser el principal factor.

La mayoría de los encuestados desean más interacciones entre los GCI de acuerdos específicos; hasta la fecha no se han incluido formalmente en los acuerdos las reuniones entre GCI entre las partes interesadas de la UE y de los países socios (salvo en el caso del ALC UE-Corea), pero se han convertido en una práctica habitual una vez al año. Este tipo de intercambio de información se considera especialmente útil para promover la influencia de los GCI. En particular, el 62 por ciento (37 / 60) de los encuestados que no pertenecen a la UE y el 68 por ciento (28 / 41) de encuestados de la UE creen que la interacción con los GCI del país o los países socios tiene un efecto positivo sobre la influencia de su propio GCI.

El deseo de los miembros de GCI de lograr un mejor intercambio de información también se ve reflejado en el hecho de que un programa de trabajo (mejor definido) ocupa, igualmente, un puesto destacado en su lista de deseos: para los encuestados de GCI de la UE se trata de la mejora más preferida en relación con el funcionamiento: 51 por ciento (24 / 47); para los GCI de fuera de la UE, el punto sobre el programa de trabajo ocupa el segundo lugar: 41 por ciento (30 / 73). Actualmente, no todos los GCI cuentan con pro-

Por lo tanto, los encuestados de GCI no pertenecientes a la UE colocaron, en un puesto alto de su lista de deseos, una mayor participación de los GCI en la reunión transnacional anual de la sociedad civil: el 31 por ciento (20 / 64) indicó este como uno de los cambios preferidos para aumentar la in-

Figura 10  
**Cambios preferidos para el intercambio horizontal de información**



Cambios preferidos en relación con el intercambio de información entre la sociedad civil.

fluencia del GCI. Tal como están organizadas hoy en día, las reuniones anuales abiertas –a menudo llamadas «el Foro»– no se consideran muy útiles.

«Los GCI no cuentan con un espacio privilegiado ni reconocimiento en el Foro, no facilita el diálogo, se trata solo de una serie de preguntas y respuestas muy formales». (entrevista UE4).

«Es importante institucionalizar la estructura de los GCI, ofrecer una coordinación permanente para la comunicación y la supervisión entre los GCI». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

**B5 Las relaciones verticales entre los gobiernos y sus GCI son evaluadas de un modo más negativo. Las conversaciones con funcionarios se valoran mucho cuando se dan. No obstante, los miembros del GCI piden más interacción, más intercambio de información y más interés por parte de los gobiernos. Los encuestados de GCI de fuera de la UE son particularmente explícitos en relación con esto.**

La mayoría de los miembros del GCI agradecen que los GCI hayan facilitado las conversaciones con funcionarios, según lo indican los logros mencionados antes. La mayoría de los encuestados de GCI de la UE –69 por ciento (31 / 45)– consideran positiva la asistencia de la Comisión Europea a las reuniones de GCI. Esto contrasta con solo el 48 por ciento (30 / 63) de encuestados de GCI de fuera de la UE que pien-

san lo mismo sobre la asistencia de sus gobiernos a las reuniones de los GCI; esto probablemente tenga que ver con sus preocupaciones en cuanto a la independencia de los GCI frente al gobierno y a unas relaciones menos cordiales entre los gobiernos y la sociedad civil. También hay más diferencias en cuanto al modo de participación de estos gobiernos. Por ejemplo, en algunos casos funcionarios gubernamentales asisten como miembros (Honduras) o presiden las reuniones (Perú).

«Las relaciones entre el GCI y la Comisión Europea son buenas, la Comisión viene a todas las reuniones del GCI, informan sobre el progreso, les decimos lo que pensamos, diálogo habitual, está funcionando bien. Creo que la Comisión es receptiva en general... siempre se puede mejorar, pero no puedo decir que la Comisión no esté escuchando». (entrevista UE9)

«El gobierno asiste a la reunión del GCI pero no participa. Presenta [su postura], después se queda toda la reunión y vigila lo que se está diciendo». (entrevista NUE2)

«El gobierno se ha reunido con nosotros pero no hemos mantenido un diálogo verdadero ni tomado decisiones conjuntas». (entrevista NUE4)

«Las relaciones con los funcionarios gubernamentales son muy limitadas; lo mismo se puede decir de los verdaderos responsables de las decisiones». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

Recuadro 6

**Tensiones, principalmente entre los participantes empresariales y los no empresariales, a la hora de intentar alcanzar conclusiones conjuntas**

En los estudios de caso se encontró un importante obstáculo para el trabajo de los GCI. En los tres casos, en las reuniones entre GCI hubo dificultades importantes para alcanzar conclusiones conjuntas por los desacuerdos entre los miembros empresariales del GCI y los no empresariales en relación con el contenido de las declaraciones que debían compartirse con el comité intergubernamental. Los conflictos se debían principalmente a la formulación de declaraciones sobre asuntos laborales, pues las posturas de los actores empresariales (de GCI de fuera de la UE en particular) y de los actores no empresariales diferían en cuanto al grado de ambición.

En Georgia esta situación ha llevado a «intensas discusiones» (NUE5); también se ha descrito como un «proceso difícil» (NUE7). La solución a los desacuerdos ha sido incluir un descargo de responsabilidad en las conclusiones conjuntas en relación con los asuntos que no cuentan con el respaldo de miembros empresariales del GCI de Georgia.

Del mismo modo, en Perú, la colaboración entre los grupos ha sido difícil y polémica: «Todos los años nos encontramos con este Grupo I, con el que es muy difícil hablar, bloquean las acciones que queremos llevar a cabo (UE4). En 2018, el grupo patronal de Colombia y Ecuador decidió no firmar la declaración conjunta: «no hemos podido realizar una declaración conjunta porque no es posible ponernos de acuerdo en muchas cosas con el sector empresarial» (NUE5). Otro entrevistado explicó que el «Grupo 2 [sindicatos] y el 3 [ONG] no son tan fuertes en Sudamérica. El sector empresarial siempre tiene una gran participación, cambia todos los documentos» (UE8).

En Corea, las relaciones entre los empresarios y los sindicatos en el GCI coreano son más bien hostiles, lo que hace difícil, e incluso «imposible» (NUE2) que trabajen juntos. Otro entrevistado ha confirmado que el ambiente en el GCI coreano «no ha sido armonioso ni tranquilo» (NUE1). La principal controversia se relaciona con las obligaciones laborales del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. En particular cuando se celebró la última reunión transnacional en 2018, en el momento de decidir las conclusiones conjuntas sobre la ratificación y la aplicación de los convenios básicos de la OIT, en concreto la libertad de asociación y el encarcelamiento de dos miembros de sindicatos coreanos, «la situación se tornó bastante tensa» (UEI). Al final, los empresarios coreanos abandonaron la sala y algunos académicos tampoco mostraron apoyo, lo que hizo que no fuese posible alcanzar una postura común. En vez de eso, los presidentes de cada GCI presentaron una declaración conjunta al comité intergubernamental.

No obstante, tanto los miembros de GCI de la UE como de fuera de la UE desean más del intercambio de información vertical con los gobiernos. La mayoría de los encuestados consideran que no hay suficiente interacción entre los gobiernos y los GCI. Sin embargo, aquí observamos una diferencia, dado que los encuestados de los GCI de la UE se muestran más divididos en torno a este tema: el 57 por ciento (24 / 42) no está de acuerdo con la afirmación de que hay suficiente interacción entre la Comisión Europea y el GCI, mientras que entre los encuestados de GCI no pertenecientes a la UE, el 80 por ciento (47 / 59) no está de acuerdo con que hay suficiente interacción con sus gobiernos nacionales, de los cuales el 44 por ciento (26 / 59) dijo discrepar mucho. Estas cifras demuestran que la gran mayoría de miembros de los GCI desean que haya más interacción con sus gobiernos.

«No ha habido una auténtica interacción entre el GCI y la Comisión, y a los GCI de los países socios sus gobiernos no les dan recursos ni legitimidad, de modo que todo el esfuerzo y la inversión que se están realizando no producen los efectos deseados». (cuestionario de respuestas abiertas UE).

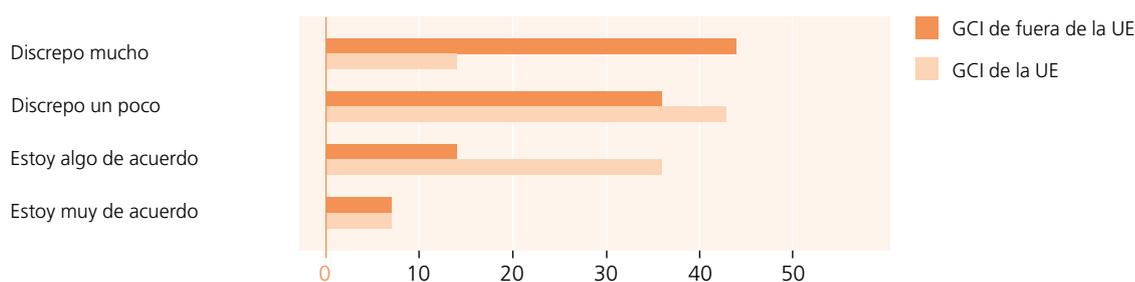
Además, tanto los encuestados de GCI de la UE como de fuera de la UE señalan que el gobierno no comparte suficiente información: el 61 por ciento (26 / 43) de los encuestados de GCI de la UE y el 64 por ciento (39 / 61) de encuestados de GCI no pertenecientes a la UE no están de acuerdo con la afirmación de que la Comisión Europea / el propio gobierno comparte suficiente información sobre la aplicación del acuerdo comercial. Aproximadamente el 41 por ciento (25 /

61) de los encuestados de GCI de fuera de la UE incluso manifiestan discrepar mucho con esa afirmación, mostrando más insatisfacción que sus homólogos de la UE. En consecuencia, que los gobiernos compartan más información se ha señalado en la encuesta como un cambio muy deseado para mejorar el control tanto por parte de los encuestados de GCI de la UE (43 por ciento [19 / 44]) como de GCI de fuera de la UE (32 por ciento [21 / 65]).

«Acceso a pseudoinformación, porque, sí, hay acceso a información, pero no es [información] relevante»: (cuestionario de respuestas abiertas UE)

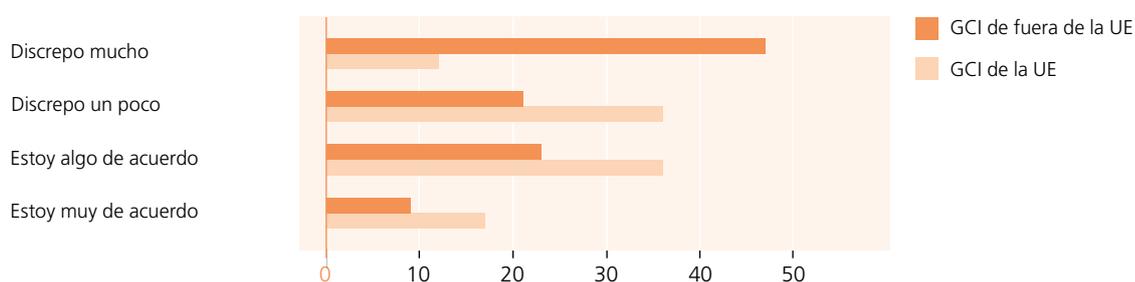
Por último, la mayoría de los encuestados de fuera de la UE perciben que su gobierno no está interesado en el trabajo de los GCI. Esto explica las críticas al diálogo vertical con los gobiernos, pero también la poca rendición de cuentas de los gobiernos (véase abajo) y el bajo grado de influencia política. También concuerda con la conclusión de que existe el riesgo de que los GCI se formen únicamente con fines de legitimación. Aproximadamente el 68 por ciento (39 / 57) de encuestados de fuera de la UE no está de acuerdo con la afirmación de que «al gobierno le interesa el trabajo del GCI», y el 47 por ciento (27 / 57) incluso está muy en desacuerdo. Por lo tanto, el cambio «mayor interés por parte del propio gobierno en el trabajo del GCI» ocupa un puesto alto (34 por ciento [22 / 65]) en la lista de mejoras para la supervisión. Los encuestados de los GCI de la UE tienen distintas opiniones sobre este asunto: el 52 por ciento (22 / 42) está de acuerdo con que a la Comisión Europea le interesa su trabajo, mientras que el 48 por ciento (20 / 42) no lo está.

Figura 11  
Existe suficiente interacción entre el gobierno y el GCI



Respuesta a la afirmación sobre la interacción entre los GCI y la Comisión Europea / el gobierno propio.

Figura 12  
Al gobierno le interesa el trabajo del GCI



Respuesta sobre la afirmación relativa al interés de la Comisión Europea / el propio gobierno en el trabajo del GCI.

## Recuadro 7

**Relaciones entre los GCI y sus respectivos parlamentos**

El Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales de los distintos socios comerciales tienen que ratificar el acuerdo comercial antes de que entre en vigor (los ALC normalmente se aplican de forma provisional mientras esperan la ratificación del Parlamento Europeo). Además, los parlamentos –al menos en el caso de la UE– han sido defensores influyentes de la sociedad civil a través de sus acciones para participar más en la política comercial y promover el desarrollo sostenible. Dado que, tradicionalmente, los parlamentos tienen la capacidad de exigir cuentas a los gobiernos, podrían ser aliados importantes para los miembros de los GCI.

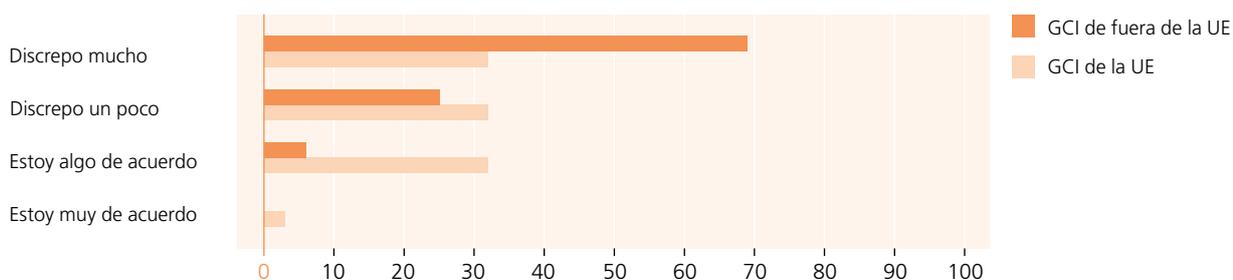
No obstante, los parlamentos han estado notablemente ausentes en relación con la participación de la sociedad civil en el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. En general, los miembros de GCI consideran que su parlamento no tiene interés en el trabajo del GCI: así lo afirmaron un 64 por ciento (22 / 34) de los encuestados de GCI de la UE y un 94 por ciento (49 / 52) de los encuestados de GCI de fuera de la UE. En el caso de los GCI de fuera de la UE esto es muy explícito: un 69 por ciento dice discrepar mucho con la afirmación de que su parlamento tiene interés en el trabajo del GCI. En consecuencia, la gran mayoría de los encuestados no están de acuerdo con la afirmación de que hay suficiente interacción entre su propio parlamento y los GCI: el 84 por ciento (30 / 36) de los encuestados de GCI de la UE dijo no estar de acuerdo con la afirmación (de los cuales el 53 por ciento dijo discrepar mucho) y el 91 por ciento (52 / 57) de encuestados de GCI de fuera de la UE (de los cuales el 70 por ciento dijo discrepar mucho).

Dicho esto, el Parlamento Europeo ha participado en el seguimiento de la aplicación de los ALC y sus capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, por ejemplo, a través de misiones diplomáticas, preguntas orales y escritas a la Comisión y resoluciones. También ha ejercido presión sobre la Comisión Europea para incrementar el cumplimiento de los compromisos del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible por parte de los socios. Por ejemplo, la solicitud del Parlamento Europeo de activar el mecanismo de solución de controversias en el ALC UE-Corea tuvo un papel crucial en este proceso. Asimismo, ha organizado audiencias y ha escuchado a miembros del GCI de fuera de la UE, lo cual se ha evaluado de forma positiva. No obstante, no existe un diálogo institucional entre los GCI y el Parlamento Europeo: «de cierto modo sigue siendo formal-informal, a veces participan en las reuniones como observadores, pero su participación no es determinada por una decisión». (UE1)

Ninguno de los entrevistados de socios comerciales incluidos en los estudios de caso dijo conocer la existencia de vínculos entre los GCI y su parlamento nacional: «No creo que sepan que existimos». (NUE2)

Un diálogo más institucionalizado entre estos aliados potenciales podría ser beneficioso para el intercambio de información, la supervisión y, a la larga, la influencia política.

Figura 13

**Al parlamento le interesa el trabajo del GCI**

Respuesta sobre la afirmación relativa al interés de la Comisión Europea / el propio gobierno en el trabajo del GCI.

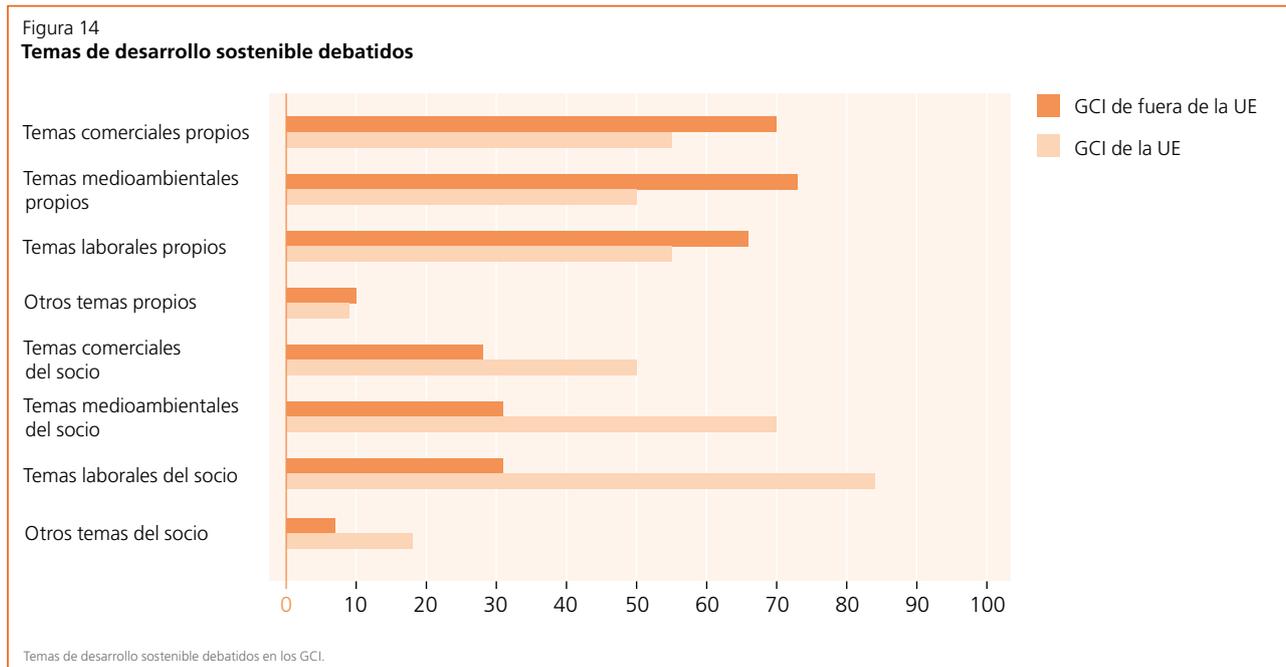
«Los GCI deberían ser auténticos interlocutores de los gobiernos en la región y en la UE. Este no es el caso porque para los gobiernos de ambas regiones las necesidades de la sociedad civil no son importantes o significativas. A los gobiernos solo les interesa las necesidades del sector empresarial». (cuestionario de respuestas abiertas UE)

«Ni el gobierno ni el parlamento tienen interés en este asunto; el gobierno lleva a cabo actividades solo para cumplir con los protocolos. No difunde información y no le interesa la participación de la sociedad civil; solo le interesa el aspecto económico del acuerdo, no le preocupa el aspecto social. (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

«Es necesario mejorar el sistema institucional para reflejar los resultados del intercambio abierto de opiniones, escuchando las opiniones del grupo consultivo y los debates». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

**B6 En las reuniones del GCI se discute el efecto del acuerdo comercial en el desarrollo sostenible, pero la mayoría de los debates giran en torno a la situación en los países socios.**

La Tabla 5 indica que «Impacto del acuerdo comercial sobre los temas de desarrollo sostenible» es el principal tema de debate en los GCI de la UE, aunque también ocupa un puesto muy alto para los GCI no pertenecientes a la UE.



El hecho de que tanto los GCI de la UE como los de fuera de la UE consideren tan importante el impacto del ALC es un reflejo de la «capacidad de los GCI para servir como plataformas para el intercambio de información. No obstante, asuntos secundarios, como la logística, la composición del GCI y las reglas de procedimiento también consumen una gran parte del tiempo limitado de las reuniones de los GCI.

En los GCI de la UE se dedica más atención a asuntos laborales fuera de la UE (véase la Figura 14). Esto demuestra, por un lado, que los asuntos laborales no se están escondiendo debajo de la alfombra, como algunos temían. Por otro lado, en algunos casos los asuntos laborales suelen dominar la agenda, algo que puede restar tiempo al debate de otros asuntos relacionados con el desarrollo sostenible. La importancia que se da a los asuntos laborales puede explicarse por el alto grado de organización e institucionalización de los sindicatos de la UE y de fuera de la UE, y su motivación para utilizar los GCI como plataforma para promover mejores condiciones laborales, mientras que las organizaciones medioambientales son menos activas en asuntos comerciales en la UE y, en efecto, a menudo están infrarrepresentadas en los GCI. Además, a pesar de que el ámbito del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible es bastante amplio (y en los últimos ALC de la UE el ámbito del papel supervisor de los GCI se ha ampliado al acuerdo entero), el tiempo dispuesto para el debate de estas cuestiones es muy limitado.

No obstante, algunos encuestados manifestaron el deseo de centrarse más en asuntos económicos durante las reuniones.

«Casi no se han encontrado oportunidades comerciales en los últimos años, no se ha destacado ninguna nueva cooperación comercial». (cuestionario de respuestas abiertas UE)

«En mi opinión, todas las negociaciones de los GCI deberían producir resultados tangibles y concretos, coo-

peración comercial específica, IED, intercambio educativo de alto nivel, asesoramiento sobre normativas de la UE en materia de energía, cambio climático y asuntos medioambientales. Todo esto es necesario para crear condiciones de competencia más equitativas para las partes, crear nuevos puestos de empleo o, al menos, oportunidades de empleo, demostrar claramente a la otra parte por qué esta cooperación es muy necesaria» (cuestionario de respuestas abiertas GCI UE)

Vemos que, en general, los debates se centran mucho en la situación en los países socios, mientras que el efecto de los acuerdos en la UE (y de las prácticas potencialmente no sostenibles dentro del UE) apenas se discuten. Socios comerciales como Corea del Sur y Canadá ya han demostrado su interés en debatir también asuntos relativos a la UE, como las condiciones laborales en ciertos estados miembros de la UE, lo que podría dar un nuevo giro al contenido de estos GCI.

## 2.3 ¿PUEDEN SUPERVISAR?

**C1 Para los miembros de los GCI, la supervisión es un propósito fundamental. No obstante, no se ha materializado.**

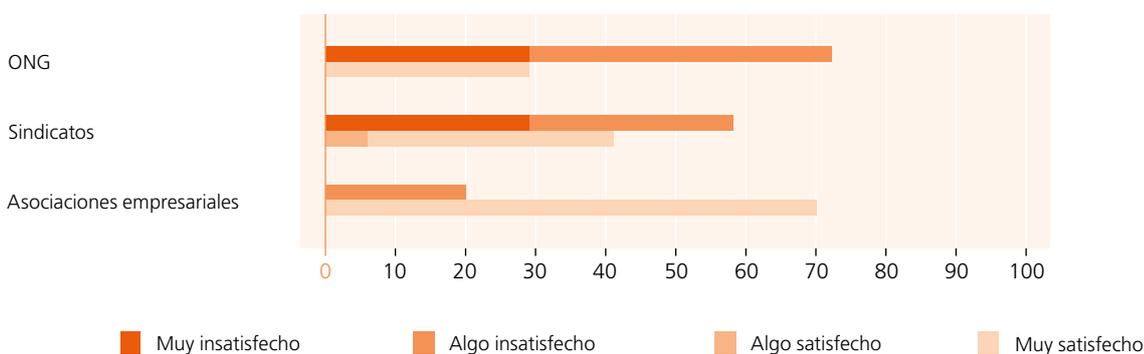
El monitoreo fue señalado como el propósito de las reuniones de la sociedad civil al que más aspiran tanto los encuestados de GCI de la UE como de fuera de la UE (Tabla 7). Por tanto, si bien no todos ellos aspiran a ejercer una influencia política (directa), los miembros de los GCI están a favor de un diálogo directo y responsable con los sectores políticos que vaya más allá de un intercambio de información (ocasional). Los GCI, por lo general, son capaces de ofrecer recomendaciones de calidad a los responsables políticos. La mayoría de los encuestados consideran los conocimientos

## Recuadro 8

**Principales conclusiones sobre el propósito de supervisión**

- La supervisión es el propósito principal para los miembros de los GCI, algo que refleja el discurso de la Comisión Europea. No obstante, no se ha materializado. (C1)
- Los miembros de los GCI no tienen suficientes recursos para realizar la supervisión. (C2)
- La responsabilidad limitada de los gobiernos limita el papel supervisor de los GCI: no existe un ciclo de retroalimentación entre los GCI y sus gobiernos, y los gobiernos no siguen las recomendaciones de los GCI. (C3)
- Este déficit de responsabilidad también tiene lugar a escala transnacional. Sin embargo, los GCI de fuera de la UE valoran el beneficio potencial facilitado por la Comisión Europea y los GCI de la UE. (C4)

Figura 15

**GCI de la UE: Satisfacción con la supervisión por subgrupo**

Satisfacción con la supervisión del GCI entre los encuestados de GCI de la UE por grupo.

de los miembros de GCI adecuados para la ejercer la labor de supervisión de los GCI. Aproximadamente el 93 por ciento (40 / 43) de los encuestados de GCI de la UE está convencido de que sus conocimientos tienen un efecto positivo sobre la supervisión (y de esos, un 30 por ciento lo considera extremadamente positivo). Los miembros de GCI de fuera de la UE también se muestran positivos, aunque en menor medida: 74 por ciento (44 / 59).

El propósito de supervisión se coloca en apenas la sexta posición (GCI de la UE) y en la cuarta (GCI de fuera de la UE), respectivamente, en relación con el propósito real de las reuniones. Varios encuestados comentaron de forma explícita esta discrepancia entre las expectativas y la ejecución con respecto al propósito de las reuniones y el papel de la sociedad civil:

«Los GCI deberían tener un papel claro en la supervisión del acuerdo; pero hasta ahora son solo una mera tertulia, sin relevancia política (¡ni siquiera en cuanto a las cuestiones relativas al comercio y el desarrollo sostenible!). Si tuviesen un papel claro, los GCI podrían servir de punto de contacto en relación con los problemas / infracciones de las normas, etc.». (cuestionario de respuestas abiertas UE)

«Los gobiernos deben considerar a los GCI asesores para la ejecución del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible del tratado comercial, de otro modo solo sirven de adorno». (respuesta abierta NUE)

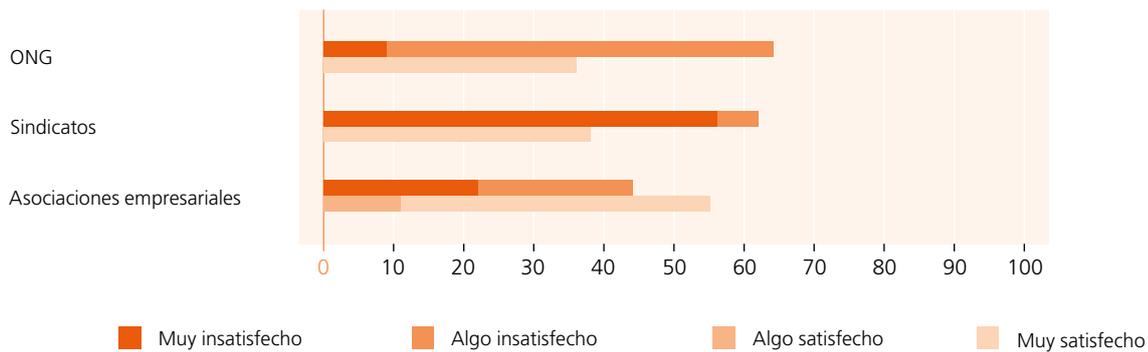
Por lo tanto, la mayoría de los encuestados no están satisfechos con la tarea de supervisión de los GCI. Al igual que en la evaluación del funcionamiento de los GCI, los encuestados del sector empresarial, tanto de GCI de la UE como de GCI de fuera de la UE, se muestran más positivos que los encuestados de otros sectores (sindicatos y ONG) (véanse las Figuras 15 y 16).

Así, los logros relacionados con el papel de supervisión no ocupan puestos muy altos en la clasificación (véase la Figura 17). «Ha promovido un desarrollo sostenible» está en cuarto lugar (GCI de la UE, 26 por ciento [11 / 43]) y en quinto lugar (GCI de fuera de la UE, 22 por ciento [14 / 65]), mientras que «ha criticado la dimensión de desarrollo sostenible del acuerdo» ocupa el sexto lugar (GCI de la UE, 23 por ciento [10 / 43]) y el cuarto lugar (GCI de fuera de la UE, 25 por ciento [16 / 65]). Abajo comentamos los obstáculos más importantes para el desempeño del papel de supervisión de los GCI en los ALC.

## **C2 Los miembros de los GCI no tienen suficientes recursos para realizar la supervisión de forma adecuada.**

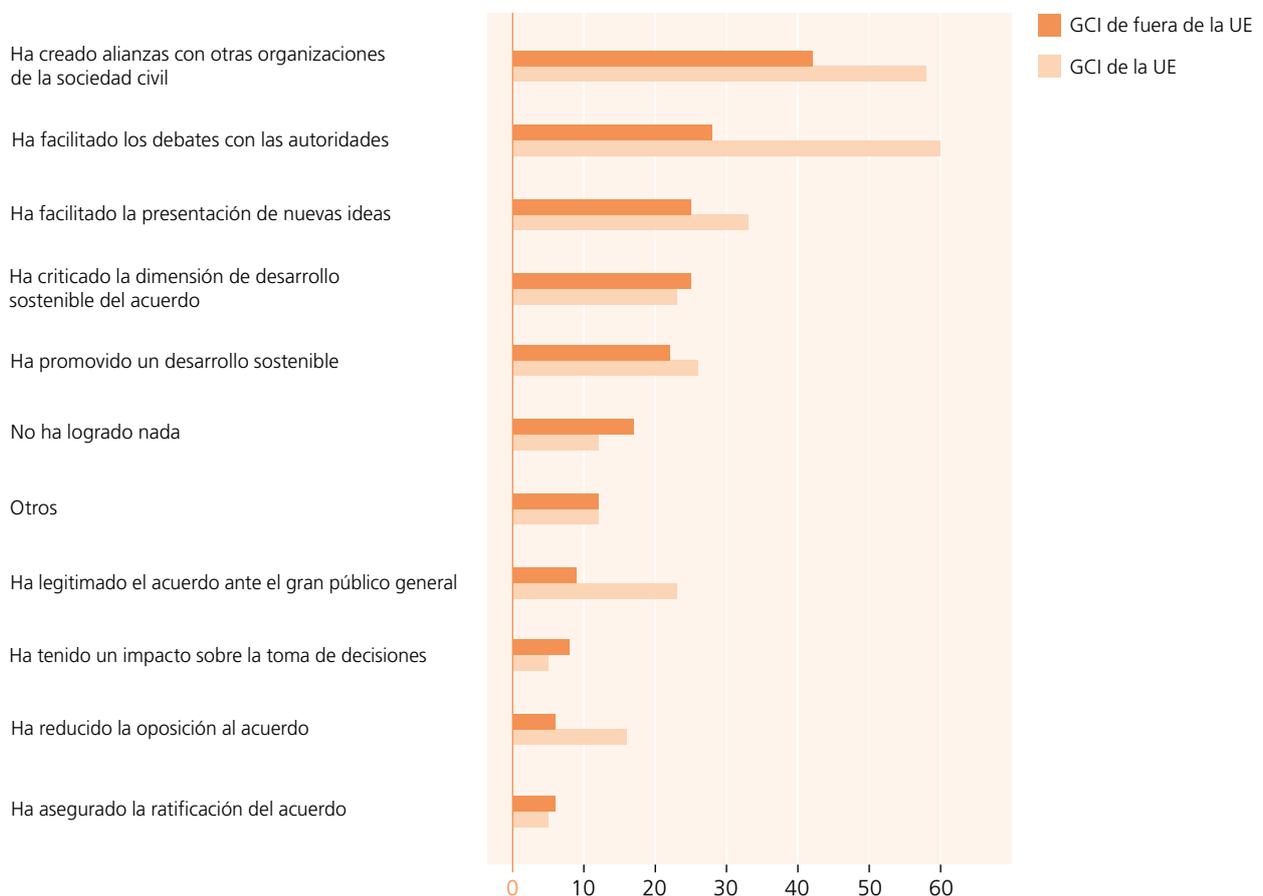
Se considera que los limitados recursos financieros, disponibles para investigación, tienen un efecto muy negativo sobre el papel de supervisión de los GCI, tanto los de la UE como los de fuera. Así lo indicaron aproximadamente el 44 por ciento (19 / 43) de los encuestados de GCI de la UE y el 62 por ciento (38 / 61) de los encuestados de GCI de fuera

Figura 16  
**GCI no pertenecientes a la UE: Satisfacción con la supervisión por subgrupo**



Satisfacción con la supervisión del GCI entre los encuestados de GCI de fuera de la UE por grupo.

Figura 17  
**Logros del GCI**



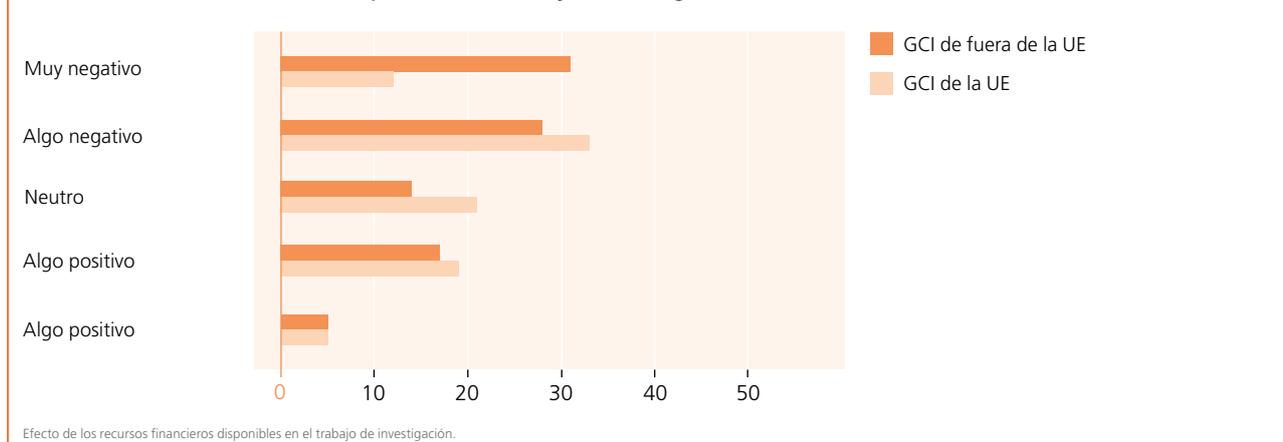
Logros de los GCI.

de la UE, de los cuales el 33 por ciento se mostraron extremadamente negativos. De conformidad con estos resultados, disponer de más recursos financieros para realizar investigación es uno de los cambios importantes que desean los GCI de la UE (36 por ciento [16 / 44]) y los GCI de fuera de la UE (54 por ciento [35 / 65]).

Hay que señalar que la queja relacionada con la falta de recursos es más enérgica entre los encuestados de GCI de fuera de la UE. Debemos recordar que, aunque las activida-

des relacionadas con los GCI están en la línea de trabajo habitual de los miembros de los GCI de la UE y de fuera de la UE, todos ellos realizan sus funciones con carácter voluntario. Mientras las organizaciones de la UE tienen, en promedio, relativamente más recursos que la mayoría de los representantes de los países socios –lo que también explica las diferencias en la evaluación–, todas las organizaciones de la sociedad civil necesitan priorizar sus propias actividades y, dada la influencia política limitada de los GCI, a menudo estos no son su principal prioridad.

Figura 18  
Efecto de los recursos financieros disponibles en el trabajo de investigación



Efecto de los recursos financieros disponibles en el trabajo de investigación.

«Muy a menudo, el principal problema para las organizaciones de la sociedad civil en relación con la participación activa y constructiva en los GCI es la falta de recursos, en particular la falta de personal en las organizaciones que trabaje en asuntos comerciales y que pueda hacer un seguimiento de varios tratados comerciales». (cuestionario de respuestas abiertas UE)

«Son necesarios recursos para mejorar la investigación del impacto del acuerdo y, a partir de ahí, mejorar las recomendaciones». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

«La supervisión es el resultado de la investigación, que es costosa y difícil de llevar a cabo». (entrevista NUE5)

### C3 La rendición de cuentas sigue siendo insuficiente: no existe un procedimiento de retroalimentación entre los GCI y sus gobiernos. Además, los gobiernos no siguen lo suficiente las recomendaciones de los GCI.

Dadas las dificultades del intercambio de información vertical entre los GCI y sus gobiernos, mencionadas antes, no resulta sorprendente que haya problemas relacionados con la rendición de cuentas de los gobiernos.

Ese déficit de responsabilidad consta de dos elementos principales: la falta de procedimientos establecidos para ofrecer recomendaciones y recibir las opiniones de los gobiernos sobre ellas, y la falta de seguimiento por parte de los gobiernos. En otras palabras, si bien los GCI desean plantear sus inquietudes, no existen procedimientos especiales para formalizar sus aportaciones. Además, no hay procedimientos claros para que los gobiernos tengan en cuenta dichas aportaciones, las incorporen al diseño de políticas e informen sobre las decisiones tomadas. Puesto que dichos procedimientos no existen, el seguimiento depende de la buena voluntad de las autoridades gubernamentales. No hay predictibilidad ni continuidad del compromiso a nivel gubernamental, y las recomendaciones pueden caer fácilmente en saco roto, forzando así a los GCI a pronunciar prácticamente las mismas declaraciones año tras año.

Los datos indican que tanto los GCI de la UE como los de fuera de la UE no observan procedimientos definidos adecuadamente (véase la Figura 19): los encuestados manifiestan no estar de acuerdo con que existan procedimientos para presentar aportaciones a los gobiernos (encuestados de GCI de la UE: 55 por ciento [23 / 42]; encuestados de GCI de fuera de la UE: 65 por ciento [37 / 57]). Tampoco están de acuerdo con que existan procedimientos para que los gobiernos tengan en cuenta las aportaciones de los GCI (encuestados de GCI de la UE: 68 por ciento [25 / 37]; encuestados de GCI de fuera de la UE: 81 por ciento [43 / 53]). La situación es aún peor fuera de la UE, pero la Comisión Europea también es criticada por el mismo motivo.

«En todas las reuniones del GCI debería llevarse a cabo una sesión de seguimiento estricta que se centre en si se han tomado medidas en base a las listas anteriores, y debe invitarse a los representantes de los gobiernos y de la Comisión a explicar o analizar las razones por las que no se haya hecho». (cuestionario de respuestas abiertas UE)

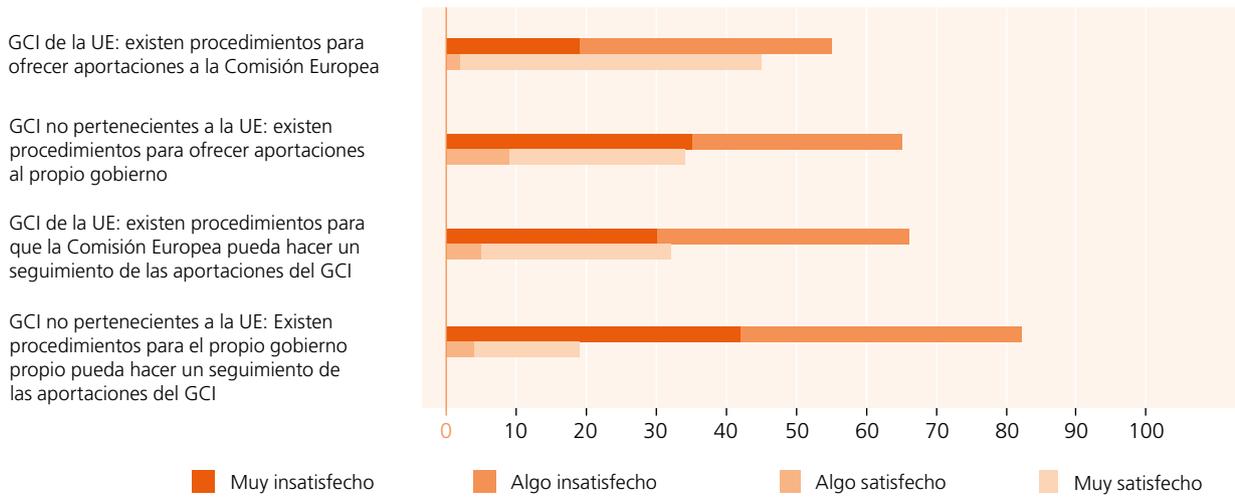
«Para las instituciones de la UE y los países socios es necesario un mejor (más rápido, procedimientos rápidos, instrumentos potentes) procedimiento de seguimiento, que además sea obligatorio, para las infracciones cuestionadas por el GCI. Debe haber claridad y transparencia en relación con lo que sucede si se confirma una infracción: el simple «diálogo» es irrelevante y no parece cambiar nada». (cuestionario de respuestas abiertas UE)

«Me gustaría que tuvieran más competencias, otros instrumentos, otras posibilidades de actuar, no solo enviar esas cartas que pueden dejarse sin respuesta». (entrevista UE4)

«Los GCI deberían ser un instrumento de rendición de cuentas para las primeras revisiones de los acuerdos comerciales y las subsiguientes. El trabajo del GCI también debería darse a conocer al parlamento y a los comités parlamentarios a cargo de la supervisión de los acuerdos comerciales». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

Figura 19

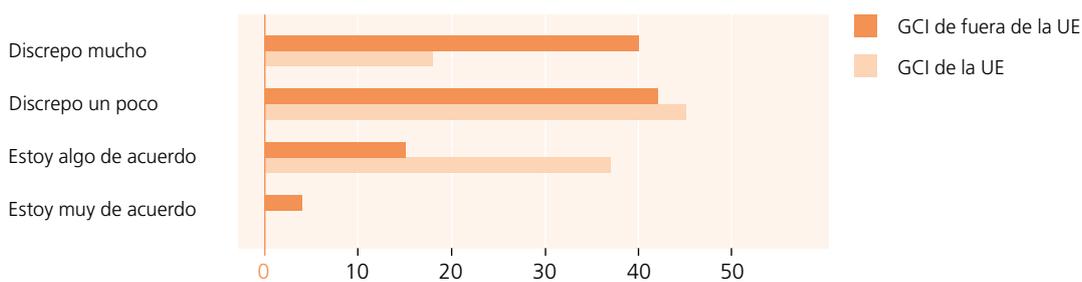
**Procedimiento de retroalimentación**



Respuesta sobre las declaraciones relacionadas con la existencia de un procedimiento de retroalimentación entre los GCI y sus gobiernos.

Figura 20

**El propio gobierno / la Comisión Europea hace un seguimiento de las aportaciones del GCI**



Respuesta a la declaración sobre el seguimiento de la Comisión Europea / el propio gobierno de las aportaciones del GCI.

Además, según muchos de los encuestados, los gobiernos no siguen las recomendaciones de los GCI, algo que tiene un efecto negativo sobre el trabajo de los GCI. En consecuencia, tanto los GCI de la UE como los de fuera de la UE otorgan una alta prioridad a la mejora del proceso de retroalimentación y a exigir responsabilidades a los gobiernos. En particular, la mayoría de los encuestados se manifestaron en desacuerdo con que los gobiernos tienen en cuenta las aportaciones de los GCI (GCI de la UE: 63 por ciento [24 / 38]; encuestados de GCI de fuera de la UE: 82 por ciento [45 / 55], de los cuales el 40 por ciento dijeron discrepar mucho). Esta falta de seguimiento tiene un efecto negativo sobre el trabajo de los GCI, según afirman muchos de los encuestados (GCI de la UE: 48 por ciento [19 / 40]; GCI de fuera de la UE: 48 por ciento [27 / 56], de los cuales el 27 por ciento se mostraron muy negativos).

«La Comisión Europea está dispuesta a proporcionar información, pero cuando se trata del resultado final, aún estamos esperando; asisten a las reuniones, ofrecen información, crean talleres, facilitan reuniones con homólogos, la Delegación de la UE también está trabajando muy bien, pero cuando presentamos la declaración final, los resultados del trabajo del año o de varios años no tienen la capacidad para ofrecer una respuesta o un

seguimiento, eso es lo malo. Sí, están comprometidos con los GCI, pero solo para poder decir “sí, tenemos un GCI, lo hemos hecho”». (entrevista UE8)

«Los GCI pueden ofrecer asistencia y las autoridades deberían consultarlos para recibir asesoramiento real, no solo para recibir actualizaciones. Las autoridades podrían tomar nota de las conclusiones clave / recomendaciones de los GCI y recapitular todo esto en cada reunión. Las autoridades también mantienen a los GCI tan informados como es posible acerca de las novedades, de modo que existe información relevante con la que trabajar». (cuestionario de respuestas abiertas NUE).

«Necesitamos un compromiso realmente firme por parte de la Comisión. Si enviamos un documento, necesitamos recibir una respuesta; ese no es el caso ahora mismo». (entrevista UE1)

En relación con los cambios preferidos para mejorar la influencia de los GCI, los encuestados de GCI de fuera de la UE señalaron «más responsabilidad por parte del gobierno propio» como el cambio más preferido (38 por ciento [24 / 64]) (véase la Figura 28). Igualmente, el 37 por ciento (16 /

43) de los encuestados de los GCI de la UE desean «un mejor seguimiento de la aportación del GCI por parte de la Comisión Europea».

#### C4 El déficit de responsabilidad también ocurre en las reuniones entre GCI y en las juntas intergubernamentales. Sin embargo, los GCI de fuera de la UE valoran el beneficio potencial facilitado por la Comisión Europea y los GCI de la UE.

Tanto los encuestados de GCI de la UE como de fuera de la UE lamentan la falta de seguimiento por parte de sus gobiernos con respecto a las declaraciones conjuntas emitidas en las reuniones transnacionales anuales. No obstante, como se indica arriba, las reuniones entre GCI y sus declaraciones conjuntas se consideran muy importantes, en particular así las consideran los miembros de GCI de fuera de la UE. Las conexiones que tienen con el GCI de la UE y la Comisión Europea, que cada vez está más dispuesta a reunirse con la sociedad civil de fuera de la UE, se consideran muy útiles para la promoción de cambios políticos cuando sus propios gobiernos no son accesibles o no siguen sus recomendaciones.

«Creo que sin el intercambio con el GCI de la UE, el GCI de Corea no desempeña ningún papel, porque sin este intercambio o foro el gobierno coreano no está dispuesto a reunirse con nosotros ni escucharnos». (entrevista NUE2)

«Creo que estos cambios vienen en gran medida de este estímulo internacional, el gobierno es mucho más

responsable en relación con las recomendaciones internacionales que con las nacionales, así que es una manera muy buena de motivar al gobierno para introducir cambios». (entrevista NUE5)

## 2.4 ¿PUEDEN INFLUIR?

### D1 Los GCI ejercen una influencia muy limitada sobre las decisiones, lo cual es un motivo importante de insatisfacción para sus miembros.

Dado lo que ya sabemos sobre las numerosas dificultades logísticas, de comunicación, de responsabilidad y de otro tipo que afectan a los GCI, no sorprende que su influencia política sea muy baja. En consecuencia, la mayoría de los encuestados se muestran insatisfechos con la influencia de los GCI (GCI de la UE: 61 por ciento [26 / 43]; GCI de fuera de la UE: 56 por ciento [36 / 64]). No obstante, al observar la evaluación de los diferentes grupos de interés vemos que los encuestados del sector empresarial están –en línea con su postura sobre el funcionamiento y la supervisión de los GCI– más satisfechos que sus compañeros de otros sectores (sindicatos y ONG), tanto en los GCI de la UE como en los de fuera de la UE.

«No ha alcanzado nada concreto» (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

«Ha creado un espacio para el diálogo, pero ninguna de las críticas sobre el acuerdo ha tenido ningún efecto». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

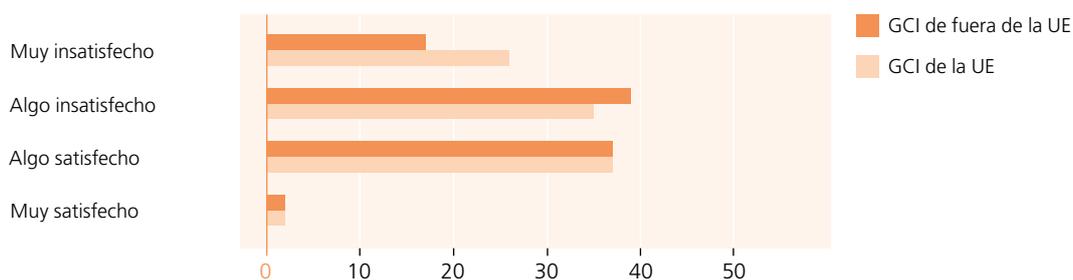
#### Recuadro 9

#### Principales conclusiones sobre el propósito de influencia política

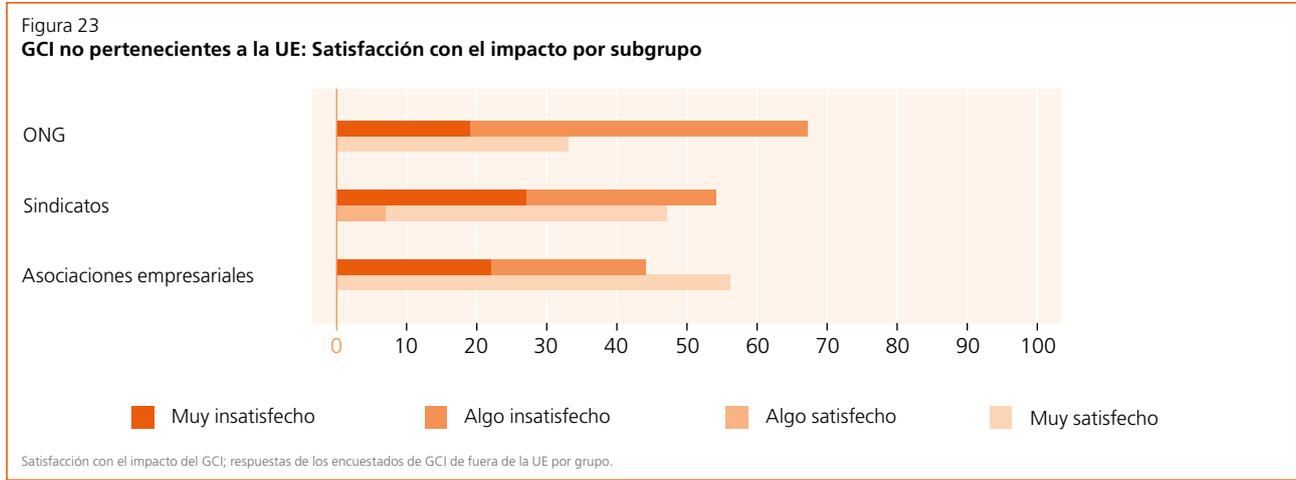
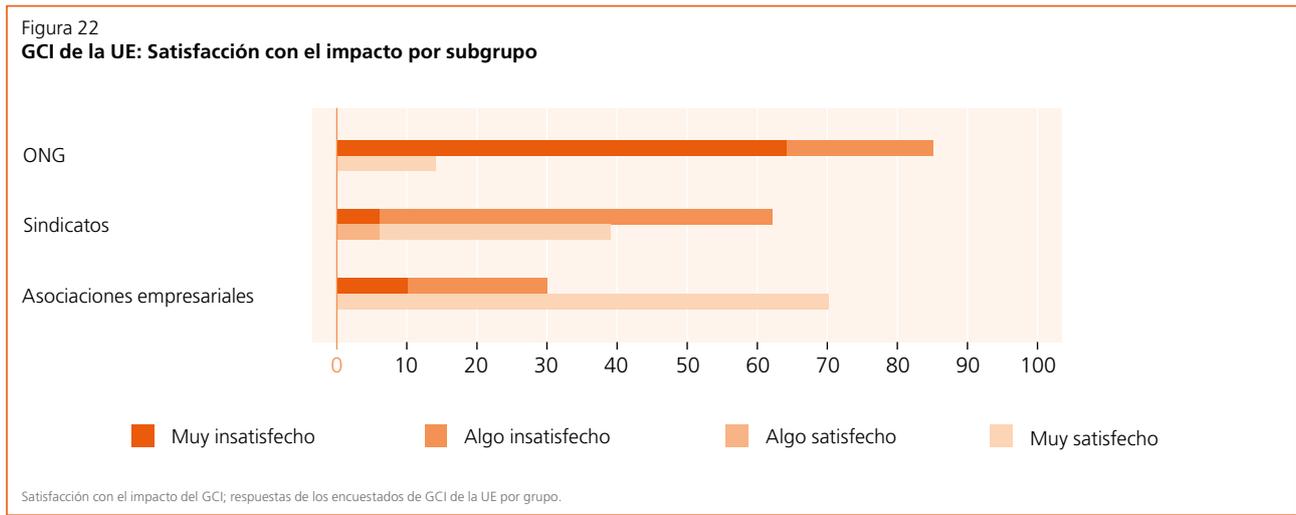
- La influencia de los GCI es muy limitada. y ese es un motivo importante de insatisfacción para sus miembros. (D1)
- Los gobiernos no actúan en base a las recomendaciones de los GCI y esa es la principal causa de la poca influencia de los GCI en las decisiones. (D2)
- La naturaleza no ejecutoria del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible limita la posible influencia política del GCI. No obstante, no todos los encuestados están de acuerdo con que se necesiten sanciones y las opiniones sobre la obligatoriedad de los compromisos de desarrollo sostenible suelen estar polarizadas. (D3)
- En particular los miembros de los GCI de la UE desean tener la capacidad de activar el mecanismo de solución de controversias. Sin embargo, no se confía mucho en que el actual mecanismo de solución de controversias pueda marcar una diferencia. (D4)

Figura 21

#### Satisfacción con el impacto



Grado de satisfacción en relación con el impacto de los GCI.



«El GCI se ha reunido con frecuencia y funciona, pero hasta la fecha no ha tenido ningún efecto significativo» (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

«Soy muy crítico con los GCI porque, en realidad, hemos pasado mucho tiempo hablando y escribiendo cartas pero al final no hemos logrado nada». (entrevista UE8)

«Hasta ahora, el GCI parece ser un espacio puramente formal para los gobiernos nacionales, sin que se tenga en cuenta ninguna de las opiniones sobre el acuerdo». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

«Los gobiernos no tienen en cuenta a los GCI; se trata más bien de un obstáculo que hay que tolerar, e intentan ser lo más pasivos e ineficientes posible». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

**D2 Los gobiernos no actúan en base a las recomendaciones de los GCI**

Si bien los GCI ya llevan varios años debatiendo la aplicación de los compromisos del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, no se puede decir que haya muchos resultados tangibles de estas reuniones. Los gobiernos, en línea con su escasa responsabilidad, tampoco actúan en base a las recomendaciones de los GCI. La mayoría de los miembros de los GCI observan muy poca influencia actualmente y desean ejercer más influencia política en el futuro (véase la Figura 17). Solo un 5 por ciento (2 / 43) de los encuestados de GCI de la UE y un 8 por ciento (5 / 65) de los encuestados de GCI de fuera de la UE afirmaron que los GCI habían influido en las decisiones. Más encuestados creen que los GCI no han logrado nada (GCI de la UE: 12 por ciento; GCI de fuera de la UE: 17 por ciento).

«Aún no está claro cómo pueden usarse realmente los GCI como instrumento de responsabilidad del acuerdo comercial». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

«No hubo ninguna influencia real. Las interacciones de la Comisión Europea y los GCI solo sirven para legitimar la política comercial de la UE, no garantizan el desarrollo sostenible: todas las infracciones de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible solo ocasionaron un pseudoseguimiento por parte de la Comisión de la UE, sin ningún efecto mayor». (cuestionario de respuestas abiertas UE)

«La configuración no permite que [los GCI] tengan una gran influencia política... Sabemos que es bueno celebrar reuniones de la sociedad civil, pero tienen que optimizarse para ejercer mayor influencia». (entrevista UE10)

## Recuadro 10

**Influencia política de los GCI en la reforma del código laboral de Georgia**

La protección de los derechos laborales en Georgia aún es muy débil, tanto en la práctica como en la legislación. La sociedad civil lleva años defendiendo la reforma de las leyes laborales. En 2020 se lograron ciertos avances con las nuevas disposiciones jurídicas que deberán adoptarse pronto y que introducen medidas como la protección de las trabajadoras frente a la discriminación, la protección de los menores de edad y el refuerzo de las inspecciones de trabajo.\* Además, ya se observan mejoras en áreas como las leyes de salud y seguridad en el trabajo, así como la creación de inspecciones de trabajo y la ampliación gradual de sus competencias (entrevista UE2; NUE5). Sin embargo, la protección de los derechos laborales sigue siendo insuficiente y encuentra una fuerte resistencia en el sector empresarial, también dentro del GCI.

El GCI de Georgia ha defendido constantemente las mejoras de los derechos laborales junto a sus homólogos de la UE. De hecho, existen grandes coincidencias entre las recomendaciones de los GCI y el contenido de la reforma laboral. Al mismo tiempo, no resulta fácil determinar las influencias directas del GCI de Georgia. El gobierno de Georgia recibe recomendaciones del GCI pero no actúa en base a ellas, o rara vez lo hace. En este sentido, una de las recomendaciones de la sociedad civil fue el nombramiento de un empleado pagado del GCI para garantizar el seguimiento de sus documentos y ejercer presión sobre las autoridades. Esto se debe a que, actualmente, el diálogo entre el gobierno de Georgia y la sociedad civil es algo muy esporádico y formalista, y no trata los problemas planteados por el GCI (NUE5).

Además, el gobierno georgiano es mucho más receptivo a las recomendaciones de organizaciones internacionales, en particular de la Unión Europea. La presión ejercida por la Comisión Europea ha sido uno de los factores clave en las reformas hasta la fecha (UE2). No solo la UE ha defendido reformas laborales, sino también la Organización Internacional del Trabajo, el Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental (una coalición de organizaciones de la sociedad civil establecida por iniciativa de la Comisión Europea, cuya Plataforma Nacional Georgiana dispone de más recursos que el GCI y además ha firmado acuerdos de entendimiento con el gobierno georgiano y el parlamento), y otros actores. Las reformas laborales se han debatido en la comisión tripartita de Georgia y en otros foros. Las acciones de diversos actores son, por lo general, complementarias. Como resultado, el GCI, que no tiene una gran visibilidad en el contexto georgiano, solo es una plataforma adicional (NUE3; NUE5).

Además, en virtud del acuerdo de asociación en sí, el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible no es la única parte que incluye disposiciones sobre derechos laborales. En particular, el artículo 354 en la Parte III del acuerdo (Cooperación económica) hace referencia al Anexo XXX, obligando a Georgia a implantar una lista considerable de elementos del acervo comunitario de la UE relacionados con el empleo, la política social y la igualdad de oportunidades, e incluyendo varias Directivas del Consejo en materia de salud y seguridad en el trabajo, así como de igualdad de trato en el empleo y la ocupación (AA 2014). Como consecuencia, el tema de la salud y seguridad en el trabajo también se debate en la Plataforma de la Sociedad Civil creada en el acuerdo de asociación, que aborda la implantación del acuerdo en su conjunto, y resulta difícil separar la influencia de la Plataforma de la del GCI (UE2; NUE5). A su vez, el refuerzo de las inspecciones laborales podría relacionarse principalmente con los Convenios de la OIT a los que se hace referencia en el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, aunque también se impone en la Agenda de la Asociación UE-Georgia. De hecho, durante mucho tiempo, las inspecciones laborales se ocupaban solo de aspectos relacionados con la salud y la seguridad en el trabajo, que forman parte de los requisitos obligatorios del acervo. Por este motivo fueron criticadas por los GCI de la UE y de Georgia.\*\*

\* OC Media, «Sweeping labour reforms go ahead in Georgia despite opposition from business groups». Disponible en: <https://oc-media.org/sweeping-labour-reforms-go-ahead-in-georgia-despite-opposition-from-business-groups/>.

\*\* Conclusiones de la 4.ª reunión conjunta de los grupos consultivos internos de la Unión Europea y Georgia dentro del Acuerdo de Asociación de la UE y Georgia, 2019; Emerson, M. y Kovziridze, T., editores, 2018, *Deepening EU-Georgian Relations: What, why, and how?*, Bruselas, Tbilisi, Londres: CEPS, Reformatics, Rowman & Littlefield International; Tchanturidze, G., 2018, *Abolition of Labour Inspection in Georgia*, Tbilisi: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Los estudios de caso incluidos en este documento ofrecen ejemplos de influencia política de los GCI. No obstante, a menudo son uno de varios canales utilizados para promover cuestiones relativas al desarrollo sostenible y resulta difícil aislar la influencia de un GCI.

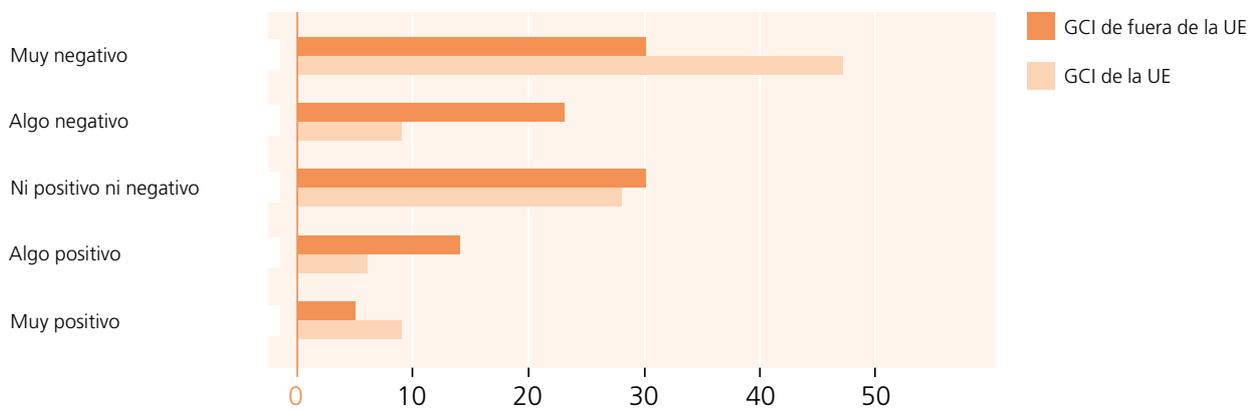
### **D3 La naturaleza no ejecutoria del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible limita la posible influencia política del GCI. No obstante, no todos los encuestados están de acuerdo con que se necesiten sanciones**

La fuerza ejecutiva de los compromisos de desarrollo sostenible ha sido muy debatida en relación con la aplicación del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible y con sus consecuencias para los GCI. Actualmente no es posible sancionar a las partes por infringir disposiciones sobre comercio y desarrollo sostenible.

A diferencia de lo que sucede con el resto del acuerdo, los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible están sujetos a un mecanismo de solución de controversias específico que contempla consultas con el gobierno y la posible convocatoria de un grupo de expertos, pero no sanciones. El papel de los GCI en la solución de controversias presenta algunas variaciones, pero ninguno de ellos desempeña un papel influyente ni puede activar el procedimiento automáticamente. La mayoría de los encuestados considera que el carácter no ejecutorio del mecanismo de solución de controversias tiene un efecto negativo sobre la influencia de los GCI (GCI de la UE: 56 por ciento [18 / 32]; encuestados de GCI de fuera de la UE: 53 por ciento [23 / 44]).

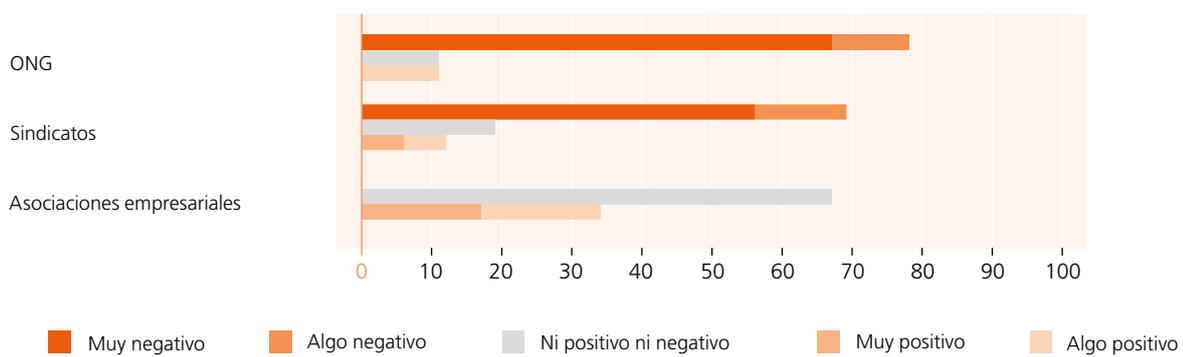
«El carácter no vinculante de las recomendaciones significa que el gobierno no tiene especial interés en la influencia de los GCI y la dificultad». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

Figura 24  
**Efecto del carácter no ejecutorio del mecanismo de resolución de disputas en el impacto de los GCI**



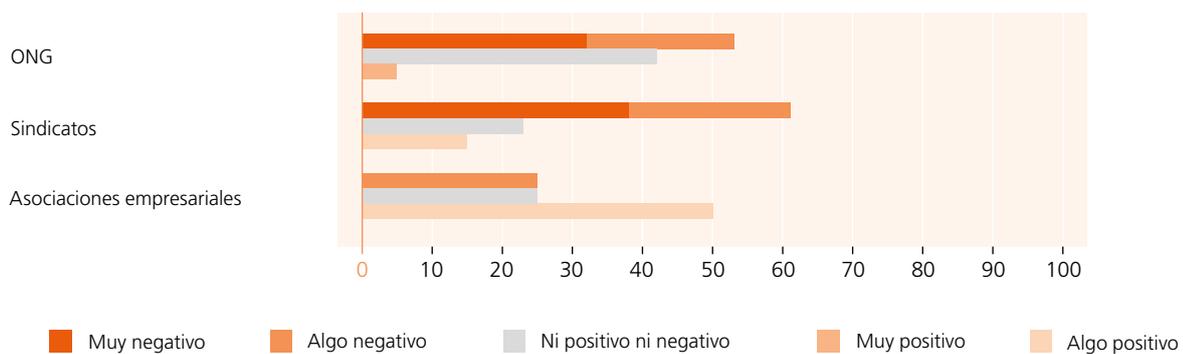
Efecto del carácter no ejecutorio del mecanismo de resolución de disputas en el impacto de los GCI.

Figura 25  
**GCI de la UE: evaluación por subgrupo del efecto del carácter no ejecutorio del mecanismo de resolución de disputas en el impacto de los GCI**



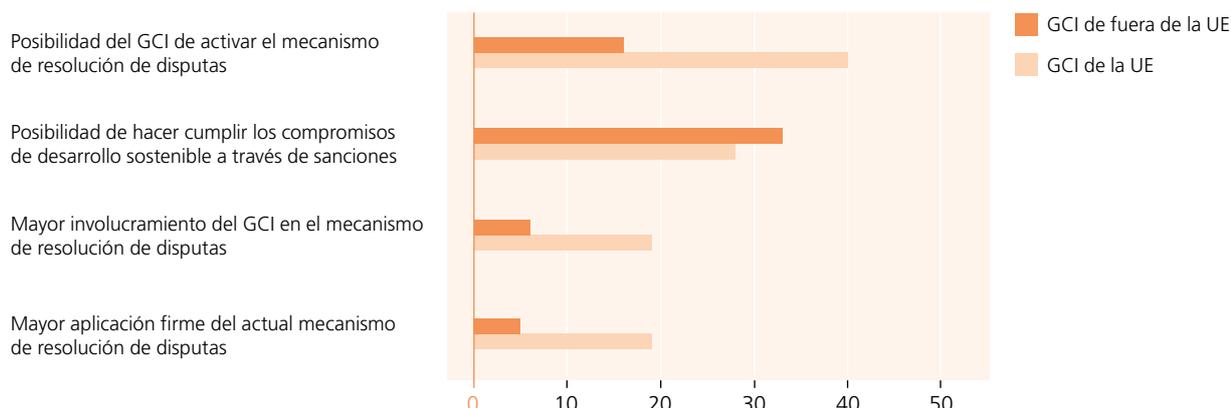
Diferentes evaluaciones del efecto del mecanismo de resolución de disputas en el impacto de los GCI en los distintos grupos de GCI de la UE.

Figura 26  
**GCI de fuera de la UE: evaluación por subgrupo del efecto del carácter no ejecutorio del mecanismo de resolución de disputas en el impacto de los GCI**



Diferentes evaluaciones del efecto del mecanismo de resolución de disputas en el impacto de los GCI entre los distintos grupos de GCI de fuera de la UE.

Figura 27

**Cambios preferidos para mejorar el impacto de los GCI en relación con la fuerza ejecutoria del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible**

Cambios preferidos para mejorar el impacto de los GCI en relación con la fuerza ejecutoria del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible.

«El principal propósito de los GCI debería ser permitir a las organizaciones de la sociedad civil intervenir en los cambios políticos y contribuir a ellos. El problema está relacionado con el enfoque voluntario en el capítulo sobre sostenibilidad, que no incluye ninguna disposición útil ni mecanismo vinculante para la protección de los derechos humanos y medioambientales». (cuestionario de respuestas abiertas UE)

«Carecemos de procedimientos de reclamaciones sobre infracciones del acuerdo para su verificación por parte de las autoridades». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

Un porcentaje considerable de los encuestados se mostraron a favor de introducir sanciones para garantizar la ejecución del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. La «posibilidad de hacer cumplir los compromisos sobre desarrollo sostenible a través de sanciones» es uno de los cambios preferidos dirigidos a mejorar la influencia de los GCI y fue señalado por un 33 por ciento (21 / 64) de los encuestados de GCI de la UE y por un 28 por ciento (12 / 43) de los encuestados de GCI de fuera de la UE. No obstante, no todos los encuestados están de acuerdo con que debería obligarse al cumplimiento de los compromisos sobre comercio y desarrollo sostenible. Resulta notoria la mayor proporción de respuestas «muy negativo», que indica un grado relativamente alto de polarización, en particular dentro de la UE. Además, al analizar más detenidamente la cifra se observa que solo los encuestados que no pertenecen al sector empresarial (tanto de la UE como de fuera de la UE) contestaron con «muy negativo», lo que indica que existen discrepancias entre el sector empresarial y los demás sectores en esta materia (véanse las Figuras 25 y 26).

«No debería ser un foro para plantear controversias, sino para ayudar a los gobiernos a implantar prácticas que contribuyan a hacer de la sostenibilidad un parte integral del comercio». (cuestionario de respuestas abiertas NUE)

«Si sabes que se han cometido infracciones o que una situación se está yendo fuera de control, denuncias el problema a las instituciones y esperas que lo aborden.

Para mí, la denuncia es el nivel más alto posible. Después de eso puedes dejarlo en manos del gobierno. A veces hay diferencias entre lo que la sociedad civil ha señalado y en lo que el gobierno elige trabajar». (entrevista UE9)

**D4 En particular los miembros de los GCI de la UE desean tener la capacidad de activar el mecanismo de solución de controversias Sin embargo, no se confía mucho en que el actual mecanismo de solución de controversias pueda marcar una diferencia.**

El cambio preferido para mejorar la influencia de los GCI señalado por los encuestados de los GCI de la UE (40 por ciento [17 / 43]) es poder activar el mecanismo de solución de controversias. Sin embargo, se observa muy poco interés en aumentar la participación en el actual mecanismo de solución de controversias (GCI de la UE: 19 por ciento [8 / 43]; GCI de fuera de la UE: 6 por ciento [4 / 64]), o en ejecutar el actual mecanismo de solución de controversias de un modo más firme (GCI de la UE: 19 por ciento [8 / 43]; GCI de fuera de la UE: 5 por ciento [3 / 64]). El debate sobre el mecanismo de solución de controversias parece menos intenso o polarizado que el debate sobre la fuerza ejecutiva del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible.

«La participación en los procesos de revisión (disposiciones sobre la ejecutoriedad) debería ser uno de los propósitos de los GCI». (cuestionario de respuestas abiertas UE)

En la Figura 28 se pueden ver los cambios preferidos para mejorar la influencia de los GCI. Dada la «escalera de inclusividad» y la necesidad de pasar por los niveles instrumental, de intercambio de información y de supervisión antes de llegar al último sobre influencia política, algunos de los cambios preferidos propuestos se relacionan con esos otros niveles. Esta tabla ayuda a poner en perspectiva los cambios deseados relacionados con la fuerza ejecutoria del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible e ilustra la importancia que tiene cada uno de ellos para los encuestados de los GCI de la UE.

Figura 28  
Cambios preferidos para mejorar la influencia de los GCI



Cambios preferidos para mejorar el impacto de los GCI.

## Recuadro 11

**El primer caso de activación del mecanismo de solución de controversias: UE-Corea del Sur**

El acuerdo comercial entre la UE y Corea del Sur es el primer ALC –y, hasta la fecha, el único– para el que se ha activado un mecanismo de solución de controversias en virtud del capítulo sobre comercio electrónico y desarrollo sostenible.

Corea no ha ratificado cuatro de ocho Convenios básicos de la OIT que abordan el derecho de asociación, la negociación colectiva y el trabajo forzado, y ha encarcelado a miembros y dirigentes de sindicatos. A la vista de esto, en 2014 y 2016, el GCI de la UE envió dos cartas a los comisarios de comercio de la UE, De Gucht y Malmström, exigiendo que se iniciasen consultas intergubernamentales. Los comisarios no actuaron de inmediato, a pesar de una situación cada vez más deteriorada en Corea. No fue sino después de que el Parlamento Europeo adoptase una resolución en 2017 para instar a la Comisión a iniciar consultas formales que la Comisión puso en marcha el procedimiento de solución de controversias.

Este procedimiento ha sido largo y, de momento, no concluyente. Además, la CSI, la CES, la Federación Internacional de Derechos Humanos y, posteriormente, el CESE han criticado a la UE por limitar la lista de infracciones que pretende abordar a través del procedimiento de solución de controversias. La UE realizó una solicitud formal de consultas en diciembre de 2018. Se llevaron a cabo en enero de 2019 pero «lamentablemente, las consultas no lograron abordar los asuntos de forma satisfactoria y, por tanto, no pudieron resolver todas las cuestiones planteadas por la UE». En consecuencia, en julio de 2019, la UE solicitó que se crease un grupo de expertos.

El grupo empezó a trabajar el 30 de diciembre de 2019 (el anuncio se realizó el 19 de diciembre) y debía presentar su informe en marzo de 2020 a más tardar, con presentaciones de observaciones amicus curiae permitidas solo hasta el 10 de enero de 2020. Hasta la fecha, aún no se ha presentado un informe.

Dentro de Corea del Sur el procedimiento de solución de controversias ha contribuido a llamar la atención sobre el vínculo que existe entre los derechos laborales y el comercio. No obstante, Corea también ha realizado algunas actividades de «blanqueo», como la presentación de una moción de ratificación del convenio ante el Parlamento mientras, al mismo tiempo, introducía un proyecto de enmienda que eliminaría los nuevos derechos adquiridos (entrevista CR2, 19/06/2020).

El caso de Corea del Sur sienta un precedente muy importante para la UE. Algunas partes interesadas de la UE lo ven como una buena oportunidad de aprendizaje y desean aplicar las lecciones extraídas en el futuro (entrevista 10/06/2020). No obstante, el valor añadido del precedente dependerá del resultado del procedimiento de solución de controversias. Si el veredicto es indulgente, o no se ejecuta (también a la vista de la falta de «instrumentos de ejecución vinculante»), es posible que tenga un efecto disuasorio respecto a futuras quejas o acciones por parte de grupos de interés. La aplicación del informe del grupo de expertos, en colaboración con el recién nombrado Alto Responsable de la Aplicación de la Política Comercial, será una prueba clave para el compromiso de la UE con el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, tal como se expresa en, entre otros, el plan de quince puntos de 2018.

Este caso ha demostrado la importancia de la colaboración entre la sociedad civil y el Parlamento Europeo para promover el comercio y el desarrollo sostenible, dado que los GCI por sí solos no lograron que se atendiesen sus quejas. También ha demostrado que la rendición de cuentas de la Comisión es insuficiente y que la supervisión realizada por las partes interesadas tiene un efecto limitado. Si bien la mejor forma de reforzar el papel de los GCI sería permitir a la sociedad civil activar automáticamente el procedimiento de solución de controversias, como mínimo debería reforzarse la rendición de cuentas de la Comisión ante la sociedad civil, por ejemplo, permitiendo posibilidades de recurso. Es importante señalar que hubo consenso entre los actores del sector empresarial y de los otros sectores, y presumiblemente esto facilitó la activación del procedimiento de solución de controversias. Por otro lado, el caso de Corea también demuestra que algunos miembros del GCI coreano muestran una clara preferencia por el diálogo y les gustaría evitar cualquier tipo de procedimiento de solución de controversias, incluso si es no vinculante, pues se considera demasiado agresivo. Así, mientras algunos creen que el método empleado actualmente por la Comisión es demasiado indulgente, otros lo consideran demasiado estricto.

## 3

## CONCLUSIÓN

El objetivo de este estudio era conocer la evolución de los grupos consultivos internos (GCI) establecidos en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos comerciales de la UE, así como sus logros y las principales dificultades que encuentran. Para este fin, se recopilaron datos a través de un cuestionario que contestaron 50 miembros de GCI de la UE y 74 miembros de GCI que no pertenecen a la UE, así como a través de 18 entrevistas a miembros de GCI de la UE y de fuera de la UE. El análisis se estructuró conforme a una «escalera de inclusividad» que consta de cuatro niveles: propósito instrumental, intercambio de información, supervisión e influencia política. Como si tratase de una escalera, es necesario ascender por los niveles, o escalones, más bajos antes de llegar arriba.

El primer nivel –el propósito instrumental– parece haber sido superado en la UE y en varios países socios. No obstante, algunos GCI de fuera de la UE aún presentan deficiencias organizativas que impiden su buen funcionamiento. En general, los principales problemas en esta área son la frecuencia y la notificación oportuna de las reuniones, el respaldo de una secretaría y la financiación. Los GCI no se consideran simplemente una herramienta para legitimar los acuerdos comerciales. Algunos miembros, en particular entre los encuestados de sectores distintos al empresarial, se mantienen alerta ante este riesgo potencial.

En el intercambio de información (el segundo nivel) vemos que están presentes los elementos básicos para el diálogo. Las relaciones horizontales entre miembros de los GCI se consideran positivas. No obstante, aún no existe un diálogo verdadero entre los miembros de los GCI. Con frecuencia existen tensiones entre los miembros de los GCI del sector empresarial y los que pertenecen a otros sectores, en particular en los GCI de fuera de la UE y a nivel transnacional. Las relaciones verticales entre la sociedad civil y los gobiernos se evalúan de forma negativa dado que no existe suficiente interacción, intercambio de información ni interés por parte de los gobiernos. Por lo tanto, el segundo nivel solo se ha superado de forma parcial, algo que obstaculiza el paso a los siguientes niveles.

De hecho, aunque el tercer nivel, el de la supervisión, constituye el objetivo que más desean los miembros de los GCI, no se ha materializado. Los miembros de los GCI no disponen de suficientes recursos para llevar a cabo labores de in-

vestigación y de contacto con la sociedad en general a fin de supervisar la aplicación de los compromisos de comercio y desarrollo sostenible. Además, sigue habiendo un déficit de responsabilidad y no existe un procedimiento claro de retroalimentación entre los GCI y sus gobiernos, y estos últimos no siguen lo suficiente las recomendaciones de los primeros. Resulta interesante que los GCI de fuera de la UE valoran el beneficio potencial facilitado por la Comisión Europea y los GCI de la UE para acceder a sus propios gobiernos e influir sobre ellos.

Por último, el cuarto nivel, el de influencia política, tampoco se ha alcanzado todavía. La influencia de los GCI es muy limitada. Los miembros de los GCI no participan de forma activa en la toma de decisiones y los gobiernos no aplican las recomendaciones de los GCI. En esto influye también la falta de fuerza ejecutiva de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible y el hecho de que los GCI no pueden activar directamente los mecanismos de solución de controversias, aunque las opiniones sobre la fuerza ejecutiva están polarizadas.

En resumen, aunque en algunos casos sigue habiendo problemas organizativos, las principales dificultades empiezan con la falta de un diálogo auténtico entre los miembros de los GCI y entre los GCI y los gobiernos. Esto deriva en un déficit de responsabilidad que socava los esfuerzos de la sociedad civil para llevar a cabo una supervisión adecuada. A su vez, esto hace que la influencia política sea muy escasa.

Como resultado de esta dinámica, los GCI han tenido poca relevancia política, lo cual genera frustración entre sus miembros. Por tanto, para todos los agentes involucrados es crucial que se adopten medidas para superar estas limitaciones. Si bien los ajustes prácticos u organizativos son necesarios, resultan insuficientes por sí solos. Es muy necesario que los responsables políticos se tomen más en serio a los GCI y su labor, y que se dé más relevancia política a los GCI. De lo contrario, existe el riesgo de que los GCI queden atrapados (si es que todavía no lo están) en un bucle negativo de retroalimentación que impida el progreso y erosione el interés y el compromiso de la sociedad civil. En otras palabras, se han realizado grandes esfuerzos para ascender en la escalera, pero si los participantes creen que no es posible ascender más, los GCI corren el riesgo de vaciarse de sentido y la escalera se desintegraría. A su vez, esto alimentaría las críticas, ya fuertes, de la política comercial de la UE.

## 4

## RECOMENDACIONES POLÍTICAS

En este último apartado formulamos recomendaciones para mejorar la eficacia de los GCI. Empleamos la misma estructura que en el informe, es decir, los distintos niveles de la «escalera de inclusividad». Como ya se ha dicho, es importante superar los niveles más bajos para ascender. En concreto, esto significa que los GCI necesitan funcionar de forma adecuada antes de que pueda darse el intercambio de información deseado, que, a su vez, es fundamental para el

papel de supervisión de los GCI. Del mismo modo, una supervisión eficiente constituye un requisito previo para ejercer influencia política.

El estudio que se presenta en este informe ha demostrado que la gran mayoría de los miembros de los GCI están de acuerdo con que la supervisión es el propósito más deseado de los GCI. Por lo tanto, es esencial que todas las partes

Tabla 8  
Resumen de las recomendaciones

Nivel de la escalera	Recomendación	Dirigida a
<b>Propósito instrumental</b>	Garantizar que se lleven a cabo reuniones con regularidad y fijar fechas, tanto para las reuniones transnacionales como para las de los GCI, con suficiente antelación para permitir una buena preparación	Miembros de GCI, secretarías y gobiernos*
	Proporcionar suficientes recursos para la participación y el apoyo de una secretaría	Miembros de GCI y gobiernos
	Abordar de forma proactiva los problemas organizativos y logísticos que todavía existan	Miembros de GCI y gobiernos
<b>Propósito de intercambio de información</b>	Garantizar una composición del GCI independiente, representativa y equilibrada	Miembros de GCI y gobiernos
	Promover un diálogo real dentro de los GCI	Miembros de GCI
	Establecer un programa de trabajo claro	Miembros de GCI
	Institucionalizar las relaciones entre GCI e invertir en ellas	Miembros de GCI y gobiernos
	Forjar y mantener alianzas transnacionales temáticas	Miembros de GCI
	Mejorar el proceso de preparación de declaraciones conjuntas	Miembros de GCI (y gobiernos)
	Establecer más y mejor interacción entre los GCI y los gobiernos	Gobiernos y junta intergubernamental
	Institucionalizar las relaciones entre los GCI y los parlamentos	Miembros de GCI y parlamentos
<b>Propósito de supervisión</b>	Proporcionar recursos estructurales para llevar a cabo investigación	Miembros de GCI y gobiernos
	Establecer procedimientos de retroalimentación con los gobiernos	Gobiernos y junta intergubernamental
	Seguimiento de las recomendaciones de los GCI	Gobiernos y junta intergubernamental
<b>Propósito de influencia política</b>	Promover la máxima fuerza ejecutiva del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible	Comisión Europea y Parlamento de la UE
	Aclarar las expectativas sobre la influencia de los GCI	Miembros de GCI y gobiernos
	Ampliar el ámbito de actuación	Miembros de GCI y gobiernos

\* El término «gobiernos» engloba los gobiernos de todas las partes, es decir, la Comisión Europea y los gobiernos nacionales de los socios comerciales. Lo mismo se aplica al término «parlamentos».

involucradas actúen para alcanzar ese nivel, en particular en lo relativo a la responsabilidad de los gobiernos.

De lo contrario, existe el riesgo de que los GCI queden atrapados (si es que todavía no lo están) en un bucle negativo de retroalimentación que impida el progreso y erosione el interés y el compromiso de la sociedad civil. En otras palabras, se han realizado grandes esfuerzos para ascender en la escalera, pero si los participantes creen que no es posible ascender más, los GCI corren el riesgo de vaciarse de sentido y la escalera se desintegraría.

Ciertas iniciativas recientes de la Comisión Europea para mejorar el aspecto organizativo de los GCI son loables, dado que, en efecto, es esencial que, antes que nada, estos mecanismos funcionen bien. No obstante, si bien los ajustes prácticos u organizativos son necesarios, resultan insuficientes por sí solos. En particular, es muy necesario que los responsables políticos se tomen más en serio a los GCI y su labor, y que se dé más relevancia política a los GCI.

#### **4.1 PROPÓSITO INSTRUMENTAL: ¿CÓMO PUEDEN REUNIRSE MEJOR?**

##### **GARANTIZAR QUE SE LLEVEN A CABO REUNIONES CON REGULARIDAD Y FIJAR FECHAS PARA LAS REUNIONES CON SUFICIENTE ANTELACIÓN**

Una de las críticas frecuentes es que los GCI no se reúnen con la frecuencia suficiente para que su trabajo progrese de forma sustancial y a una velocidad razonable. Otro motivo de frustración es que las fechas de las reuniones se deciden demasiado tarde, lo que dificulta la participación efectiva de los miembros de los GCI.

En relación con las reuniones de los GCI, el presidente y la secretaria del GCI deberían, de acuerdo con los otros miembros del GCI, planificar reuniones frecuentes (podrían ser trimestrales e incluso mensuales si los miembros de los GCI lo desean), fijar las fechas al menos un mes antes y ofrecer a los miembros del GCI la posibilidad de asistir de forma virtual. La organización de reuniones transnacionales es más complicada, dado que es necesario coordinar más agendas. Las reuniones entre GCI y las reuniones entre la sociedad civil y la junta intergubernamental dependen de cuándo se reúna esta última. Por lo tanto, depende de los gobiernos fijar una fecha con suficiente tiempo, por ejemplo, con tres meses de antelación, a fin de que la sociedad civil pueda estar informada y prepararse para participar. En la práctica, frecuentemente las reuniones se celebran durante el mismo período cada año, por lo que para los funcionarios gubernamentales debería ser posible comprometerse con una fecha con bastante antelación y demostrar así su compromiso, interés y respeto a los miembros del GCI. Los miembros de los GCI deberían organizar reuniones adicionales (virtuales) entre GCI, entre las reuniones anuales, a fin de mantener la dinámica.

##### **PROPORCIONAR SUFICIENTES RECURSOS PARA LA PARTICIPACIÓN Y EL APOYO DE UNA SECRETARÍA**

Los recursos insuficientes para que la organización de los miembros del GCI pueda contratar personal y asistir a las reuniones, así como para cubrir los gastos de viaje de los miembros del GCI, constituyen obstáculos concretos para el buen funcionamiento de la mayoría de los GCI. Además, la gran mayoría de los GCI de fuera de la UE no disponen de la ayuda de una secretaria para tareas organizativas y de trabajo preliminar.

Estos problemas podrían subsanarse con financiación a largo plazo exclusiva para el funcionamiento de los GCI. Lo ideal sería que dicha financiación estuviese a cargo de cada uno de los signatarios del acuerdo comercial de la UE, comprometiéndose así al establecimiento de un GCI. Estos fondos podrían, por ejemplo, derivarse de los beneficios económicos generados por el acuerdo comercial. Si este tipo de financiación no estuviese disponible, la UE y el país socio podrían crear un programa de financiación común o, como último recurso y tal como es el caso en la actualidad, podría tratarse de fondos exclusivos de la UE. La experiencia del actual Instrumento de Asociación de tres años, dedicado a aumentar la participación de la sociedad civil en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, podría resultar útil para determinar la cantidad de fondos necesarios y las tareas de las que debería ocuparse la secretaria. Por lo tanto, sería pertinente realizar una evaluación detallada de este instrumento de financiación que incluyese la evaluación de los miembros de GCI. En cualquier caso, es necesario ampliar la financiación más allá de este instrumento concreto e incluirla en las disposiciones legales que establecen los GCI.

Las secretarías pueden organizarse dependiendo de la situación local de cada país y de las instituciones que ya existan. Su administración puede estar a cargo de una institución oficial que ya exista (por ejemplo, el CESE), una agencia del gobierno (por ejemplo, dentro del ministerio de trabajo, de medio ambiente o de economía) –siempre que se garantice la independencia del GCI–, una organización de la sociedad civil, un consultor privado externo o una organización creada para este fin.

##### **ABORDAR DE FORMA PROACTIVA LOS PROBLEMAS ORGANIZATIVOS Y LOGÍSTICOS QUE TODAVÍA EXISTAN**

Dados los problemas persistentes que afectan al funcionamiento de los GCI, en particular de los DGI de fuera de la UE, es necesario reiterar que resulta esencial contar con una buena base dado que eso influye sobre los siguientes niveles de la escalera y, en consecuencia, sobre el éxito general de los GCI.

Los obstáculos prácticos para la organización de las reuniones, o la asistencia de los miembros, deben detectarse y solucionarse de forma oportuna. Desde la introducción de los

GCI en los acuerdos comerciales de la UE se ha realizado mucho trabajo, tanto en la UE como fuera de ella. Se pueden compartir las experiencias y los aprendizajes de otros acuerdos comerciales para acelerar la organización fluida y el buen funcionamiento de los GCI. Dado el alto porcentaje de miembros de GCI que no están satisfechos con el funcionamiento de su GCI, sería apropiado realizar una evaluación anual sobre cómo mejorar los aspectos prácticos de estos mecanismos.

Los miembros de los GCI deberían ser autocríticos y decidir cómo podría mejorarse el funcionamiento de su grupo. En paralelo, su gobierno debería contribuir al éxito del GCI facilitando un entorno favorable que le permita prosperar. Si la voz del GCI es demasiado débil o su gobierno está ignorando o limitando su potencial, el otro GCI del acuerdo y su gobierno tienen la responsabilidad de llamar la atención sobre el problema y ejercer presión para que se produzcan cambios.

## 4.2 PROPÓSITO DE INFORMACIÓN ¿CÓMO PUEDEN HABLAR MEJOR?

### GARANTIZAR UNA COMPOSICIÓN DEL GCI INDEPENDIENTE, REPRESENTATIVA Y EQUILIBRADA

Evidentemente, para tener debates valiosos dentro de los GCI es importante la composición de los mismos. Los requisitos básicos son que los miembros del GCI sean independientes del gobierno y representen a partes interesadas relevantes. Además, deberían representar a sus circunscripciones de un modo equilibrado dentro del GCI.

Si es necesario adaptar el modelo tripartita del CESE al contexto nacional del socio comercial –en otras palabras, ir más allá de las actuales organizaciones empresariales, laborales y medioambientales o de otro tipo de intereses– debería celebrarse un debate abierto sobre este tema entre los GCI, y entre los GCI y la junta intergubernamental. Además, es importante generar suficiente concienciación y aumentar la visibilidad de los GCI entre las organizaciones pertinentes de la sociedad civil. Esto puede hacerse, por ejemplo, difundiendo más ampliamente los productos de los GCI, celebrando sesiones de debate abierto a nivel nacional e, incluso, organizando ruedas de prensa. Además, los procedimientos de aplicación deben ser sencillos, transparentes e imparciales. En otras palabras, el GCI debería ser accesible para todas las organizaciones que puedan contribuir a sus objetivos. Para la UE eso implicaría comunicación y contrataciones fuera de la base de datos del Diálogo de la Sociedad Civil de la Dirección General de Comercio. La composición de todos los GCI debería supervisarse y, si fuese necesario, se debería poder intervenir para mejorarla. Por lo tanto, es esencial que los gobiernos sean transparentes en cuanto a la composición de sus GCI.

Los gobiernos deberían facilitar un entorno favorable y establecer un procedimiento de aplicación accesible y transpa-

rente. Los intereses gubernamentales nunca deberían ser un criterio para la composición del GCI. La sociedad civil desempeña un papel importante para generar concienciación e informar a sus homólogos sobre el GCI. La sociedad civil de los socios comerciales debería supervisar la composición y alertar si se observan problemas relacionados con estos aspectos de la composición.

### PROMOVER UN DIÁLOGO REAL DENTRO DE LOS GCI

Aunque actualmente existe interacción entre los miembros de los GCI y se está dando un intercambiando información, esto debería ampliarse para establecer un diálogo real con el fin de optimizar las relaciones entre los miembros, el método de trabajo de los

GCI, el contenido de sus debates y, en consecuencia, la calidad de su trabajo.

Un diálogo real supone que los miembros se escuchen mutuamente, construyendo puentes entre sus posturas, alejándose de representar únicamente sus principales intereses, y de las asimetrías de poder. A fin de que los GCI puedan servir como auténticos foros de deliberación, se deben reconocer y abordar los desequilibrios de poder entre los miembros, incluso, si fuese necesario, con la ayuda de un moderador imparcial y la asignación de suficiente tiempo de palabra a todos los participantes, y con la creación de procedimientos adecuados para la toma de decisiones.

Esto deberían hacerlo, en primer lugar, los propios miembros del GCI. No obstante, si el GCI socio o el gobierno observan dinámicas problemáticas en un GCI también tienen la responsabilidad de denunciarlo y de insistir en que se realicen mejoras, tanto a nivel del gobierno como de la sociedad civil.

### ESTABLECER UN PROGRAMA DE TRABAJO CLARO

Un programa de trabajo mejor definido es uno de los puntos prioritarios en la lista de deseos de los miembros de los GCI. En efecto, muchos encuestados se quejaron de que no hay un programa de trabajo claro u objetivos concretos. En algunos casos, los encuestados reconocieron que su GCI no dispone de una verdadera dinámica interna y que solo está activo en la época en que se llevan a cabo las reuniones transnacionales anuales.

Dado que la ausencia de un programa de trabajo mejor definido a menudo es el resultado de una combinación de recursos inadecuados para una participación valiosa, y de malas relaciones entre los miembros del GCI, es importante tener en cuenta las recomendaciones anteriores. Si el programa de trabajo de la junta gubernamental se ha compartido con los GCI, estos pueden, por ejemplo, utilizar ese documento como punto de partida para decidir en qué

asuntos trabajará el GCI. Si ese no fuera el caso, los miembros del GCI pueden crear su propia agenda, fijar objetivos a corto y largo plazo, y organizarse según sea necesario para alcanzarlos.

Los miembros del GCI desempeñan un papel importante en este sentido, puesto que es su responsabilidad ser constructivos y comprometerse, encontrar puntos en común y avanzar. Los gobiernos pueden ayudarles siendo transparentes en relación con sus propios programas, haciendo que el trabajo de los GCI tenga mayor relevancia política.

## INSTITUCIONALIZAR LAS RELACIONES ENTRE GCI E INVERTIR EN ELLAS

El estudio que se presenta en este informe demuestra cómo las buenas relaciones entre los GCI pueden empoderar a la sociedad civil y aumentar la influencia política de los mecanismos pertinentes. Por lo tanto, es importante crear vínculos entre las sociedades civiles de los distintos socios comerciales y reforzar los que ya existan. Además, las sociedades civiles de todas las partes deberían permanecer alerta ante las dinámicas que socavan la legitimidad de los GCI, como voces excluidas o silenciadas.

Las relaciones entre GCI se pueden fomentar de varias formas. En primer lugar, aunque, de hecho, se han estado celebrando reuniones entre GCI durante las reuniones anuales sobre la aplicación del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, sería mejor especificar tales reuniones o mecanismos en las disposiciones del tratado. Futuros acuerdos comerciales podrían incluso contemplar más reuniones entre GCI, por ejemplo, un mínimo de dos reuniones al año. En segundo lugar, los miembros del GCI deberían esforzarse por mantener contacto con sus homólogos. Al hacerlo se garantizaría continuidad durante el tiempo que transcurre entre las reuniones anuales y se evitaría que dichas reuniones se conviertan en eventos puntuales y aislados. Las reuniones virtuales o el trabajo conjunto pueden impulsar las relaciones entre GCI. Además, el interés mutuo de los GCI y el compromiso de sus miembros aumenta la motivación de los participantes y la relevancia de los GCI. En tercer lugar, los miembros de los GCI y sus respectivos gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar que las reuniones transnacionales se preparen y organicen teniendo en cuenta las asimetrías de poder que existan. Estas deberían, al menos, reconocerse y lo ideal sería que se eliminasen para poder entablar un verdadero diálogo.

Los miembros de los GCI deberían ser proactivos para establecer contactos entre los GCI y estar atentos a las dinámicas que afectan al potencial de estos mecanismos. No obstante, los gobiernos también desempeñan un papel importante, dado que deberían ofrecer un entorno favorable para los GCI, por ejemplo, facilitando una reunión oficial entre GCI (y con estas características) o la infraestructura para las reuniones (como han estado haciendo las delegaciones de la UE).

## FORJAR Y MANTENER ALIANZAS TRANSNACIONALES TEMÁTICAS

El estudio ha demostrado que los lazos que ya existían entre los GCI se reforzaron a través de sus actividades y que la colaboración entre GCI aumenta su potencial de influencia. Este ha sido el caso particularmente para asuntos laborales.

Por lo tanto, se recomienda forjar y mantener alianzas transnacionales temáticas a fin de mancomunar recursos, tanto en relación con la capacidad como con la experiencia. Además, si cierto grupo o GCI no tiene acceso al nivel de formulación de políticas, su homólogo puede intentar ayudar a través de su propio gobierno. Esto puede llevarse a cabo mediante colaboraciones formales o informales sobre un tema determinado, el intercambio de información y recursos, y con el respaldo mutuo a los esfuerzos de cada quien.

Aunque esta estrategia ya se está implantando en varios GCI, los miembros de los GCI deberían reforzarla donde sea posible. La colaboración no debería limitarse a organizaciones con intereses similares.

## MEJORAR EL PROCESO DE PREPARACIÓN DE DECLARACIONES CONJUNTAS

Presentar declaraciones conjuntas entre GCI ha demostrado ser una tarea ardua. Esto se debe principalmente a intereses contrapuestos e irreconciliables que existen a menudo entre los actores del sector empresarial por un lado y los de los demás sectores por otro lado. Las conclusiones que se alcanzan entre GCI se consideran uno de los productos más importantes, si no el más importante, para los miembros de los GCI, puesto que son la única declaración formal que se presenta a la junta intergubernamental (a pesar de que la reunión entre GCI no está contemplada de manera formal en el acuerdo de comercio).

Dados los intereses contrapuestos, debería considerarse si las declaraciones conjuntas refrendadas por todos los miembros de GCI de verdad son la única posibilidad. ¿Pueden y deberían resolverse, durante las reuniones entre GCI, las tensiones derivadas de los desacuerdos acerca del cumplimiento de los compromisos establecidos en el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible? En algunos casos podría ser más productivo aceptar que existen discrepancias y, al mismo tiempo, aspirar a lograr ciertas concesiones en el futuro en relación con los asuntos controvertidos. Convendría considerar la ayuda de un facilitador neutral o establecer coaliciones entre GCI para redactar las declaraciones. A la larga, incluso si una declaración conjunta no es refrendada por todos los miembros, la junta intergubernamental debería prestar atención a las señales enviadas por los GCI en su declaración.

Una vez más, tanto los miembros de los GCI como los gobiernos tienen una responsabilidad compartida en esta área. En primer lugar, depende de los miembros del GCI

intentar encontrar soluciones para abordar los casos de intereses contrapuestos. Si no se encuentra una solución de compromiso satisfactoria, deberían poder comunicar esta situación a sus gobiernos o a la junta intergubernamental. Aún si una declaración ha sido refrendada por todos los miembros del GCI, debería someterse a la consideración de la junta intergubernamental.

## ESTABLECER MÁS Y MEJOR INTERACCIÓN ENTRE LOS GCI Y LOS GOBIERNOS

En general, se considera que los GCI han facilitado las conversaciones con los funcionarios. No obstante, aún se pueden mejorar mucho las relaciones entre los GCI y sus gobiernos.

Para empezar, debería garantizarse más interacción. Los GCI deberían poder reunirse de forma regular con su gobierno para intercambiar opiniones, no solo una vez al año para preparar la reunión transnacional anual. Además, debería preverse la interacción formal en esta reunión transnacional entre los GCI y la junta intergubernamental. La calidad de la interacción también debería mejorarse. Es importante que el gobierno demuestre interés en la existencia y el trabajo del GCI. Por otra parte, la continuidad del trato oficial con los GCI sería beneficiosa pues permitiría que se desarrollase una relación entre los miembros del GCI y los representantes gubernamentales. Además, los gobiernos deberían ofrecer más información sobre la aplicación del acuerdo comercial, en general, y el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, en particular. Si esta información no está disponible, puede prepararse en colaboración con los GCI.

## INSTITUCIONALIZAR LAS RELACIONES ENTE LOS GCI Y LOS PARLAMENTOS

Tanto en la UE como en los países de los socios comerciales, los parlamentos rara vez participan en el trabajo del GCI. No obstante, los parlamentos ratifican acuerdos comerciales y deberían exigir cuentas de su aplicación al gobierno. Por lo tanto, podrían y deberían ser aliados más efectivos de los GCI.

A este fin debería establecerse un diálogo institucionalizado entre el parlamento y el GCI. Dependiendo del contexto local, este diálogo puede organizarse de distintas formas, como a través de reuniones regulares, informes finales escritos, o el seguimiento *ad hoc* cuando persistan ciertos problemas. En este sentido, el objetivo más importante es que los parlamentos asuman más responsabilidad para hacer cumplir los compromisos establecidos en el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible y ayudar a los GCI con su trabajo respaldando sus labores de supervisión e influencia política.

En concreto, los GCI y los servicios parlamentarios pertinentes deberían establecer contactos y crear un método de trabajo para la colaboración.

## 4.3 PROPÓSITO DE SUPERVISIÓN: ¿CÓMO PUEDEN SUPERVISAR MEJOR?

### PROPORCIONAR RECURSOS ESTRUCTURALES PARA LLEVAR A CABO TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Tanto en los GCI de la UE como en los de fuera de la UE se considera que los recursos financieros limitados para llevar a cabo trabajo de investigación tienen un efecto muy negativo en el papel de supervisión de los GCI. Aunque la aplicación del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible ya entra en el ámbito de competencia de los miembros del GCI, a menudo estos no disponen de medios suficientes para realizar actividades de supervisión complementarias sobre aspectos complejos de un acuerdo comercial concreto y su impacto en el desarrollo sostenible. Ampliar el ámbito de trabajo de los GCI al acuerdo completo solo lograría que los recursos adicionales para la supervisión se volvieran más críticos.

Conforme con la sugerencia formulada anteriormente acerca de los recursos para la participación y el apoyo de una secretaría, pueden trazarse distintas vías para la financiación. Los miembros de cada GCI podrían intentar obtener su propia financiación para la investigación, como algunos ya lo han hecho en el pasado. Además, los miembros del GCI podrían reunir los recursos disponibles y realizar o encargar trabajo de investigación para el GCI en su conjunto.

No obstante, en la mayoría de los casos la autofinanciación no es posible, no solo porque no hay fondos disponibles, sino también porque la relevancia política (percibida) de los GCI ha sido más bien escasa, lo que hace que los miembros de los GCI sean reacios a invertir en los GCI más que su valioso tiempo. Por consiguiente, las partes deberían dar un paso adelante y ayudar a los GCI a ejecutar su función supervisora. Si la UE y sus socios comerciales se toman en serio encargar a un grupo de expertos la supervisión de un asunto complejo como el impacto de un acuerdo comercial sobre el desarrollo sostenible, es de esperar que se aporten los fondos necesarios para ese fin. El Instrumento de Asociación de tres años prevé una cantidad limitada de estudios por GCI. Aunque en el momento de redactarse este documento no se han llevado a cabo estudios al respecto, hay que aplaudir esta iniciativa. Además, debería mantenerse y ampliarse.

### ESTABLECER PROCEDIMIENTOS DE RETROALIMENTACIÓN CON LOS GOBIERNOS

Una limitación importante para los GCI es la insuficiente rendición de cuentas de los gobiernos. Un aspecto de esta escasa responsabilidad es que existen pocos o ningún procedimiento para que los GCI realicen aportaciones a su gobierno y reciban las opiniones del mismo sobre ellas. Esta recomendación, junto con la que sigue, se aplica a las relaciones entre los GCI y sus respectivos gobiernos, así como a las relaciones entre GCI y las relaciones con la junta intergubernamental del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible.

Por lo tanto, debería establecerse un ciclo de retroalimentación con procedimientos claros sobre cómo ofrecer aportaciones a los gobiernos. Esto incluye instrumentos accesibles que, por un lado, permitan al GCI plantear preguntas y comentar inquietudes o hallazgos y, por otro lado, permitan al gobierno ofrecer sus reacciones. Además, los gobiernos podrían iniciar más a menudo un ciclo de retroalimentación consultando al GCI sobre un asunto en particular. El ciclo de retroalimentación no debería ser rígido y puede ser distinto para las diferentes partes. El objetivo principal es aumentar la receptividad de los gobiernos y su buena gobernanza.

Para los GCI se pueden explorar diversas vías, como reuniones físicas entre funcionarios gubernamentales y el GCI, ya sea solo con la presidencia del GCI o con el GCI completo en el caso de las reuniones de este último. También existe la posibilidad de la comunicación escrita. A nivel transnacional deberían buscarse formas de garantizar que las aportaciones del GCI se tengan en cuenta en la reunión de la junta intergubernamental. Algunas buenas prácticas existentes son la presentación de conclusiones conjuntas, la organización de reuniones celebradas después de las reuniones entre GCI y antes de las intergubernamentales, o la invitación de presidentes de los GCI a esta reunión.

Los gobiernos tienen una responsabilidad importante para establecer tales procedimientos con claridad. La mejor forma de hacerlo es en coordinación con los GCI.

## SEGUIMIENTO DE LAS APORTACIONES DE LOS GCI

Otro de los problemas de la escasa rendición de cuentas gubernamental es que cuando los GCI ofrecen aportaciones, el seguimiento por parte de los gobiernos suele ser extremadamente lento y bajo.

En relación con el ciclo de retroalimentación mencionado antes, los gobiernos deberían responder a las aportaciones de los GCI. Por supuesto, esto no implica que los gobiernos deban, necesariamente, tener en cuenta o aceptar las recomendaciones de los GCI. Al contrario, lo que se pretende es que cualquiera que sea el contenido de la aportación, el gobierno la reconozca, la considere y responda al GCI en un plazo razonable. Sin ese tipo de seguimiento, el trabajo de los GCI pierde sentido. Este planteamiento, además de prevenir la «fatiga del GCI», mejoraría la previsibilidad para los miembros del GCI y aumentaría su compromiso con el GCI.

## 4.4 PROPÓSITO DE INFLUENCIA POLÍTICA: ¿CÓMO PUEDEN INFLUIR MEJOR?

### PROMOVER LA MÁXIMA FUERZA EJECUTIVA DEL CAPÍTULO SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

A nivel de la UE está teniendo lugar un debate sobre la débil aplicación de los capítulos sobre comercio y desarrollo

sostenible y, en su plan de quince puntos, la Comisión Europea reconoció la necesidad de mejoras en esta área.<sup>8</sup> La UE evita la imposición de sanciones porque no coincide con el enfoque de cooperación que prefiere. Debido al carácter no ejecutorio de este capítulo en particular, no parece que haya mucho en juego si no se respetan los compromisos. Como consecuencia, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos no tienen muchos incentivos para interesarse por los GCI e invertir en ellos.

En el caso de los acuerdos comerciales ya existentes, la UE debería seguir actuando para crear un entorno favorable a la aplicación del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. El recién nombrado responsable de la aplicación de la política comercial,<sup>9</sup> así como el mecanismo de solución de controversias, activado en el acuerdo comercial entre la UE y Corea, son dos ejemplos concretos de tales actuaciones. No obstante, no se sabe si algo funciona hasta que se demuestra, y la carga de la prueba para demostrar cómo contribuirán estas acciones recientes a la aplicación oportuna, efectiva y firme del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible recae sobre la UE y sus socios comerciales, que han elegido un enfoque cooperativo.

En cuanto a acuerdos comerciales nuevos, hay varias formas de incrementar la fuerza ejecutiva. Por ejemplo, Francia y los Países Bajos<sup>10</sup> han sugerido la reducción o el aumento de los aranceles en base al progreso de los socios comerciales en la aplicación del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. Esto, en esencia, equivale a aplicar sanciones, pero desde el punto de vista diplomático es una medida mucho menos severa. Asimismo, el mecanismo de solución de controversias podría optimizarse si los GCI tuviesen un papel formal para activar procesos, realizar aportaciones durante las investigaciones y recibir información sobre los procedimientos. Además, este mecanismo debería ser un último recurso si las consultas gubernamentales y los paneles de expertos no aportan los cambios deseados. Cuando un tratado de libre comercio tiene un efecto negativo demostrable sobre el desarrollo sostenible y no logra promover los compromisos de las partes en este sentido, no debería descartarse la suspensión del tratado.

Como ya se ha dicho, la Comisión Europea tiene un importante papel que desempeñar en este sentido. Además, el Parlamento Europeo debería adoptar una actitud aún más vigilante y exigente a fin de garantizar la aplicación de los

8 Servicios de la Comisión, 2017. «Non-Paper of the Commission Services: Trade and Sustainable Development (TSD) Chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs)». Disponible en : [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc\\_155686.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf).

9 La Comisión Europea nombra al primer Alto Responsable de la Aplicación de la Política Comercial. Disponible en : [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc\\_155686.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf).

10 Non-paper from the Netherlands and France on trade, social economic effects and sustainable development. Disponible en : <https://nl.ambafrance.org/Non-paper-from-the-Netherlands-and-France-on-trade-social-economic-effects-and%20>

capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. Al hacerlo, también debe prestarse suficiente atención a las posibles deficiencias en la UE y sus estados miembros.

## ACLARAR LAS EXPECTATIVAS SOBRE LA INFLUENCIA DE LOS GCI

Si bien parece evidente que los GCI se crean con la finalidad de ejercer cierta influencia sobre el desarrollo sostenible, existe una gran confusión y vaguedad sobre lo que se supone que los GCI deben lograr y cómo deberían lograrlo.

Por lo tanto, es importante especificar cuál es el proceso de cambio que se espera o el nexo causal entre las actividades de los GCI y el desarrollo sostenible. Por ejemplo, a fin de explicitar lo que se puede esperar en realidad, debería elaborarse una teoría del cambio, un método que explique el proceso de cambio a través de la descripción de los nexos causales de una iniciativa en relación con la posible influencia de los GCI sobre el desarrollo sostenible. Al crear una teoría se podría especificar cuál podría o debería ser el efecto de la supervisión y el intercambio de información entre los miembros del GCI (¿posturas comunes?; ¿mejor supervisión?; ¿empoderamiento de los miembros más débiles?) y qué clase de efecto tangible puede esperarse (¿creación de institución?; ¿ratificación de convenios?; ¿alianzas transnacionales para la incidencia política?).

Al hacer esto, las partes del acuerdo comercial contribuirían a gestionar las expectativas con organizaciones de la sociedad civil que participen en los GCI. Para los miembros del GCI, una «teoría del cambio» explícita tendría la ventaja de establecer bases de referencia para lo que desean lograr a través de estos mecanismos.

## AMPLIAR EL ÁMBITO DE ACTUACIÓN

Los GCI forman parte integral de los tratados de libre comercio. Si bien pueden contribuir a mejorar la sostenibilidad de estos acuerdos comerciales, en particular si se siguen las recomendaciones mencionadas anteriormente, queda la duda de si serían capaces de contrarrestar los principales efectos del libre comercio. Además, es posible que las sanciones comerciales no generen efectos deseables, pues con ellas se corre el riesgo de perjudicar a las poblaciones más vulnerables y reproducir la lógica neocolonial. En cuanto al posible efecto de los GCI sobre el desarrollo sostenible en la práctica, este podría revertirse a causa de factores o actores ajenos al marco comercial.

Los miembros de los GCI y las partes deben ser conscientes de las limitaciones estructurales dentro de las que están operando. A fin de ejercer una influencia significativa, no solo deberían abordar el efecto del libre comercio en el desarrollo sostenible, sino también los factores subyacentes que refuerzan las desigualdades y las injusticias dentro de los países y entre ellos. De otro modo, se corre el riesgo de que los GCI solo sirvan para legitimar el acuerdo de libre comercio.

Los miembros de los GCI deberían, por lo tanto, diseñar una estrategia de influencia como agente interno y otra como agente externo, y adoptar una actitud crítica con respecto al marco en el que operan. Su participación solo puede constituir un elemento de una estrategia más amplia de desarrollo sostenible. Mientras tanto, las partes deberían abstenerse de presentar el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, y a los GCI que forman parte de él, como una fórmula mágica para lograr el desarrollo sostenible. A fin de abordar con seriedad los temas más amplios de la justicia mundial, se necesita hacer más que promover los compromisos de desarrollo sostenible a través de instrumentos comerciales.

## 5

## ANEXO A

## Estudio de caso sobre los grupos consultivos internos en la zona de libre comercio de alcance amplio y profundo de UE-Georgia

## 5.1 INTRODUCCIÓN GENERAL

La zona de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP) UE-Georgia forma parte del Acuerdo de Asociación firmado el 27 de junio de 2014. El Acuerdo de Asociación es, a su vez, uno de tres acuerdos de esa naturaleza suscritos con países de la Asociación Oriental (los otros dos se suscribieron con Moldavia y con Ucrania). A diferencia de muchos otros acuerdos comerciales de la UE, la ZLCAP contempla una «aproximación normativa gradual» de la legislación de Georgia «hacia los elementos clave del acervo de la UE» (de ahí que sea «de alcance amplio y profundo».<sup>11</sup>

Georgia defiende con firmeza el libre comercio. Ya antes de la ZLCAP, desde 2006, ha estado llevando a cabo una liberalización unilateral de su política de comercio e inversión para aproximarla a la de la UE.<sup>12</sup> Hasta finales de 2016 se benefició del SPG+ de la UE. Sin embargo, su relación comercial con la UE es muy asimétrica. Por un lado la UE es el socio comercial más grande de Georgia y supone un 23,4 por ciento de su comercio exterior de mercancías, mientras que Georgia supone solo el 0,1 por ciento del comercio exterior de mercancías de la UE.<sup>13</sup>

Muchas partes interesadas de Georgia y de la UE otorgan a la ZLCAP con Georgia una importancia no solo económica sino también geopolítica, y la consideran una manera de acercar al país a la UE. Se podría creer que el apoyo político de cierto modo impide una valoración objetiva de los aspectos económicos y de sostenibilidad de la ZLCAP (UE3 y UE6).

<sup>11</sup> «Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and Their Member States, of the One Part, and Georgia, of the Other Part», 2014, Diario Oficial de la Unión Europea. Disponible en : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(02)).

<sup>12</sup> Messerlin, Patrick, Michael Emerson, Gia Jandieri, y Alexandre Le Vernoy. 2011. «An Appraisal of the EU's Trade Policy towards Its Eastern Neighbours», CEPS, 1 de marzo de 2011. Disponible en : <https://www.ceps.eu/ceps-publications/appraisal-eus-trade-policy-towards-its-eastern-neighbours-case-georgia/>.

<sup>13</sup> European Union, Trade in goods with Georgia. Disponible en : [https://webgate.ec.europa.eu/isdb\\_results/factsheets/country/details\\_georgia\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_georgia_en.pdf).

Si bien Georgia se compromete a promover «valores comunes» con la UE en virtud del Acuerdo de Asociación, en estos momentos la organización Freedom House clasifica al país como «parcialmente libre». De acuerdo con Freedom House, «la influencia oligárquica afecta a los asuntos políticos del país, las decisiones políticas y los medios de comunicación, y el Estado de Derecho se ve socavado por la politización. La protección de las libertades civiles es desigual».<sup>14</sup> Al mismo tiempo, «el sector de la sociedad civil de Georgia es bastante robusto» pero «algunos grupos se incluyen en los debates políticos, mientras que otros dicen sufrir presiones políticas, principalmente en forma de críticas públicas por parte de funcionarios gubernamentales y representantes de la oposición». Igualmente, la libertad de los sindicatos tiene una puntuación de 2 sobre 4. Esto demuestra que los intereses de grandes empresas pueden prevalecer sobre los sindicatos y organizaciones no gubernamentales que representan otros intereses y esto se manifiesta como reformas del mercado laboral. La sociedad civil también tiene que hacer frente a otros retos, como (en algunos casos) la politización, los nexos limitados con la sociedad en general y una gran dependencia de los donantes.<sup>15</sup>

Tanto Georgia como la UE han creado sus propios grupos consultivos internos dentro del marco de la ZLCAP. A diferencia del caso de Perú, el GCI de Georgia se creó como un nuevo mecanismo que incluye a representantes del sector empresarial, sindicatos, ONG medioambientales y una ONG del campo de los derechos humanos, incluidos los derechos laborales. De acuerdo con el Índice de participación de la sociedad civil creado por Martens y otros (2018), las disposiciones del tratado en el caso de Georgia colocan a ese país en el grupo intermedio; las disposiciones sobre comunicación con las partes son bastante firmes, pero las disposiciones sobre la presentación de recomendaciones ante el mecanismo de solución de controversias son relativamente débiles.

<sup>14</sup> Freedom House, Georgia. Disponible en : <https://freedomhouse.org/country/georgia/freedom-world/2020>.

<sup>15</sup> Piñol Puig, Gemma. 2016. «Situation Analysis of Civil Society in Georgia», Europe Foundation, 2016. Disponible en : <http://www.ep-found.ge/wp-content/uploads/2016/12/Situation-Analysis-of-CSOs-in-Georgia.pdf>.

## 5.2 PARTICULARIDAD: SOLAPAMIENTO DE MECANISMOS DE LA SOCIEDAD CIVIL

Los mecanismos de la sociedad civil establecidos en el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible de la ZLCAP UE-Georgia (el GCI y el Foro) no son los únicos mecanismos de la sociedad civil presentes en las relaciones entre la UE y Georgia. Hay, al menos, otros cuatro mecanismos: la Plataforma de la Sociedad Civil UE-Georgia del Acuerdo de Asociación y la Plataforma Nacional Georgiana, que forma parte del Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental (véase la tabla 9).

El propósito de estos mecanismos es supervisar y debatir la aplicación de los instrumentos de política en los que se establecieron y formular recomendaciones a un consejo conjunto o a sus respectivos gobiernos. Puesto que existe un solapamiento entre el contenido de estos diferentes instrumentos políticos que trabajan en temas amplios como el desarrollo sostenible, la buena gobernanza o la integración económica, también hay solapamiento en la participación en estos mecanismos.

La existencia de varios mecanismos similares de la sociedad civil no es exclusiva de las relaciones entre la UE y Georgia y se da en las relaciones de la UE con varias partes del mundo.

No obstante, el número de mecanismos es bastante característico de Ucrania, Georgia y Moldavia, tres países de la Asociación Oriental de la UE que han concertado un Acuerdo de Asociación, incluida la ZLCAP. Georgia es el país más destacado de la Asociación Oriental por su firme compromiso con la integración europea. Además, es un firme defensor de la liberalización comercial y considera que el comercio es clave para su desarrollo económico.

Hay distintas opiniones acerca de esta situación entre los miembros del GCI (de la UE y de Georgia). Para algunos, estas diversas plataformas son como un laberinto:

«Resulta confuso, no tengo una idea clara de qué está relacionado con qué, solo oigo abreviaturas, estas reuniones improvisas, rápido, rápido, tenemos que reunirnos, y no hay seguimiento» (NUE7); o «no logro ver las diferencias entre esas reuniones» (UE6). En efecto, otro entrevistado señala que «cuando entiendes dónde hay que hacer qué, conoces la historia, etc., puedes verle el sentido y utilizarlo. Pero para quienes acaban de llegar es muy difícil entenderlo» (UE2).

Los miembros del GCI de la UE y de Georgia que participan en distintos mecanismos y pueden diferenciarlos consideran este solapamiento más una ventaja que una desventaja. Explican que, aunque no existe un vínculo explícito importan-

Tabla 9  
Principales mecanismos de la sociedad civil en las relaciones UE-Georgia

Nombre	Establecido en	Miembros	Función	Ámbito de aplicación material
<b>Plataforma Nacional Georgiana</b>	Asociación Oriental	Mecanismo georgiano	Respaldar la Asociación Oriental y representar los intereses de la sociedad civil de Georgia en el Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Democracia, buena gobernanza</li> <li>– Integración económica y de la UE</li> <li>– Energía, cambio climático y medio ambiente</li> <li>– Red nacional, en la región y con la UE</li> </ul>
<b>Foro de la Sociedad Civil UE-Georgia</b>	Acuerdo de Asociación	Composición conjunta basada en miembros, incluidos miembros del CESE y del Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental	Celebrar reuniones e intercambiar opiniones para formular recomendaciones al Consejo de la Asociación	El Acuerdo de la Asociación en su conjunto
<b>Grupos consultivos internos</b>	Capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible de la ZLCAP	Mecanismo separado de la UE y georgiano	Asesorar, presentar opiniones o recomendaciones, incluso por iniciativa propia	La aplicación del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible
<b>Plataforma conjunta de la sociedad civil</b>	Capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible de la ZLCAP	Composición conjunta no basada en miembros	Mantener un diálogo	Aspectos de la ZLCAP relacionados con el desarrollo sostenible
<b>ZLCAP Grupo consultivo</b>	Ministerio de Economía y Desarrollo Sostenible de Georgia	Mecanismo georgiano	Garantizar la participación de la sociedad civil en el proceso de aplicación efectiva de la ZLCAP	Aplicación de la ZLCAP en su conjunto

\* El término «gobiernos» engloba los gobiernos de todas las partes, es decir, la Comisión Europea y los gobiernos nacionales de los socios comerciales. Lo mismo se aplica al término «parlamentos».

te entre los mecanismos del Acuerdo de Asociación, su capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible y la Asociación Oriental, los utilizan para reiterar su punto de vista, garantizando que los mensajes sean similares en los documentos que producen estos mecanismos. Además, la pertenencia a un mecanismo puede conducir a la participación en otro, por ejemplo, como portavoz.

Existen preferencias en cuanto a los distintos mecanismos. El Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental cuenta con recursos (financiados por la UE) y una secretaria, lo que lo hace más eficiente, mientras que el GCI georgiano no dispone de recursos y es principalmente el presidente quien se encarga de la preparación y la coordinación. Además, de acuerdo con algunas partes interesadas, las recomendaciones presentadas por el Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental y la Plataforma de la Sociedad Civil de UE-Georgia (en el marco del Acuerdo de Asociación) ofrecen una perspectiva más completa y consolidada de la sociedad civil y, por lo tanto, tienen más peso político. El Parlamento Europeo, por ejemplo, las utiliza como documento de referencia. Los actores gubernamentales suelen participar más en el Foro de la Sociedad Civil UE-Georgia, lo que también explica por qué hay más organizaciones interesadas en formar parte de estos mecanismos que del GCI y por qué algunas han sugerido fusionar el mecanismo de la sociedad civil del Acuerdo de Asociación con el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. No obstante, el interés del GCI es más reducido que el de otros mecanismos y existe un contacto directo con la Dirección General de Comercio, algo que también puede ser útil en relación con la influencia. Además, el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible en el que operan los GCI y el Foro tiene un nivel de obligación mayor que el de otros instrumentos políticos, lo que se ha presentado como una ventaja en relación con la posible influencia política.

Por último, existen tensiones entre los mecanismos en cuanto a la legitimidad, y sus representantes también son cuestionados. El Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental y sus plataformas nacionales desean participar en la elección de los miembros de los mecanismos de la sociedad civil del Acuerdo de Asociación y del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. Esto se ha interpretado como el deseo de monopolizar la interacción de la sociedad civil georgiana con la UE y actores de la sociedad civil de la UE se han opuesto a ello. Se trata también de algo relacionado con problemas de representatividad. Como señaló un entrevistado, «en algunos casos sabes qué o a quién representan los miembros, pero en otros no es fácil saberlo. Ciertas personalidades han aprovechado esto para promover a sus propias organizaciones» (UE2). El Foro de la Sociedad Civil UE-Georgia es un mecanismo conjunto y los miembros de la UE lo consideran más representativo. Los GCI, por otro lado, son mecanismos nacionales y no hay mucho margen para que la parte de la UE influya sobre su formación.

En resumen, la existencia de varias plataformas de la sociedad civil ayuda a la sociedad civil a transmitir sus mensajes a las autoridades de la UE y de Georgia. Varias organizaciones de la sociedad civil suelen preferir su configuración, por con-

siguiente, esta situación diluye la posible influencia de los GCI. Además, la mayoría de los mecanismos se ocupan de la representatividad, la eficiencia, la visibilidad y la influencia.

## 5.3 ESCALERA DE INCLUSIVIDAD EN LOS GCI DE LA UE Y GEORGIA

### 5.3.1 INSTRUMENTAL: ¿PUEDEN REUNIRSE?

Al igual que para todos los acuerdos comerciales de la UE, la organización de las reuniones del GCI de la UE está a cargo de la secretaria del CESE. Se reúnen, de media, tres veces al año. El GCI georgiano, que no tiene una secretaria ni recursos propios, no se reúne con regularidad. Su actividad se centra en la reunión transnacional anual. La coordinación está a cargo, principalmente, del presidente del GCI georgiano. Varios entrevistados han subrayado que la falta de recursos ha tenido un efecto negativo sobre el trabajo del GCI y la participación en las reuniones. La frecuencia limitada de las reuniones también se mencionó como obstáculo para lograr más cosas.

Las reuniones anuales se han estado celebrando a nivel transnacional. No obstante, hay quejas sobre el hecho de que las fechas de estas reuniones se anuncian demasiado tarde, lo cual perjudica a la participación. Cuando las reuniones se celebran en Bruselas, las organiza el CESE. En Georgia «siempre se trata de algo organizado en el último momento» (UE2).

A pesar de la consecución del propósito instrumental del mecanismo de la sociedad civil, algunos miembros de los GCI también creen que estas reuniones «solo se celebran para tener una reunión» y que su fin es «solo cumplir los requisitos» (NUE7). Otro entrevistado dijo que las reuniones eran una «llamada de cortesía del gobierno» (UE6).

### 5.3.2 INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN: ¿PUEDEN HABLAR?

El propósito de intercambio de información también parece alcanzarse, aunque el nivel de actividad de los GCI y su representatividad han sido objeto críticas.

En relación con el contenido, los asuntos laborales siempre han ocupado una posición importante en el orden del día. En concreto, se han debatido las inspecciones laborales, la salud y seguridad en el trabajo, el diálogo social, los derechos de la mujer y el trabajo infantil, y la reforma del código laboral de Georgia. A lo largo de los años se ha prestado más atención a la aplicación de los acuerdos medioambientales contemplados en el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible y, de forma limitada, al pilar económico de la sostenibilidad. Algunos representantes del sector empresarial han pedido debatir más cuestiones relacionadas con el comercio en los GCI.

El intercambio de información se ha mencionado como un objetivo importante de los GCI: «la posibilidad de hablar

con personas de ambas partes, no para ofrecer información formal, sino información con perspectiva humana sobre lo que realmente hacemos en nuestros países, no lo que está escrito en los documentos, sino cómo funciona realmente. Ese es un aspecto importante de los GCI» (UE6). Un miembro georgiano considera que aún hay mucho margen de mejora, no obstante, «los GCI podrían ser un buen instrumento para establecer contactos entre actores de distintas partes. El intercambio siempre es bueno» (NUE7).

El intercambio horizontal parece más robusto entre los miembros sindicales de ambas partes, en particular porque ya tenían vínculos antes del acuerdo comercial. Para los otros grupos, este intercambio se limita al que se produce en las reuniones. En las reuniones entre GCI han surgido tensiones en relación con las conclusiones conjuntas, pues la parte del sector comercial de Georgia no siempre está de acuerdo con el contenido. Esta situación ha llevado a «intensas discusiones» (NUE5) y también se ha descrito como un «proceso difícil» (NUE7). La solución a los desacuerdos ha sido incluir un descargo de responsabilidad en las conclusiones conjuntas en relación con los asuntos que no cuentan con el respaldo de miembros empresariales del GCI de Georgia. A nivel de la UE se producen intercambios verticales entre los GCI y los gobiernos, y estos se evalúan de forma positiva (véase el apartado sobre supervisión). La situación en Georgia es diferente, pues según algunos miembros del GCI se han celebrado reuniones esporádicas entre el GCI georgiano y el Ministerio de Economía, mientras que otros no tienen conocimiento de esas reuniones.

Todos los miembros están de acuerdo en que los GCI carecen de actividad, contacto frecuente y miembros interesados en suficiente medida, algo que suele crear un círculo vicioso. La falta de actividad y de frecuencia en los contactos dentro y entre los GCI van de la mano. No obstante, los miembros reconocen que si ambas partes tuviesen una actitud más proactiva, el trabajo de los GCI se vería beneficiado. Además, existe poca interacción entre los GCI, y los miembros del GCI georgiano perciben una falta de interés por parte de las organizaciones de la sociedad civil de la UE, algo que ha sido confirmado por un miembro del GCI de la UE.

También se ha cuestionado la representatividad de los miembros del GCI. En primer lugar, el procedimiento de selección no está claro para todos los miembros del GCI. Algunos afirman que es parcial hacia el gobierno georgiano, mientras que otros dicen que es adecuado. En segundo lugar, los miembros del GCI reconocen que el GCI de Georgia no representa a la sociedad del país y que faltan algunas organizaciones. Las ONG están bien representadas y los sindicatos también están activos. No obstante, han surgido preguntas sobre si también se debería incluir en los GCI a otras organizaciones sindicales de Georgia. Uno de los representantes más activos del sector empresarial pertenece a la Cámara de Comercio Americana en Georgia, aunque esta organización no representa a la mayoría de las empresas

georgianas. En cuanto al GCI de la UE, algunos miembros del GCI de Georgia valoran la colaboración con este grupo, mientras que otros creen que funciona desde una torre de marfil.

### 5.3.3 SUPERVISIÓN: ¿PUEDEN SUPERVISAR?

Se han alcanzado varios logros en lo relacionado con el propósito de supervisión de los GCI, en particular en cuanto a asuntos laborales. No obstante, esto no se debe únicamente al trabajo de los GCI. Por ejemplo, sigue habiendo un déficit de responsabilidad por parte del gobierno georgiano con respecto al GCI de ese país, y por parte de la Comisión Europea y del gobierno georgiano con respecto a las conclusiones conjuntas y las recomendaciones formuladas por los GCI.

Los entrevistados de Georgia dejaron claro que su GCI no tiene capacidad para llevar a cabo una supervisión formal. Sus actividades de supervisión se limitan a actualizar sus prioridades –que no cambian mucho, dado el escaso progreso– anualmente y a recopilar información relevante sobre estos temas a partir de los miembros del GCI. La preparación para la reunión anual entre GCI está a cargo, principalmente, del GCI de Georgia bajo la coordinación de su presidente. No se llevan a cabo actividades de supervisión específicas con respecto a la aplicación del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible.

En cuanto a los procedimientos para presentar recomendaciones a los gobiernos, los miembros del GCI de la UE, en particular representantes laborales, tienen acceso a funcionarios de la Comisión Europea y están bastante satisfechos con su seguimiento. La situación es diferente en el lado georgiano, donde no existen contactos establecidos ni institucionalizados entre el GCI y el gobierno. No obstante, un miembro del GCI de Georgia señala una evolución en la actitud del gobierno: «Trabajar con nuestro gobierno es un problema. Sin embargo, cada vez hay más acceso [a él]. Sigue siendo difícil, pero está aumentando». (NUE3).

Las conclusiones conjuntas se acuerdan en la reunión entre GCI (esta reunión no se contempla en la configuración institucional formal de los mecanismos de la sociedad civil) y son consideradas el documento más importante, dado que se presenta a la junta intergubernamental, el Subcomité de comercio y desarrollo sostenible. Las recomendaciones que se ofrecen en esas conclusiones han sido bastante parecidas a lo largo de los años, aunque se han vuelto más específicas. La rendición de cuentas de los gobiernos varía. Los miembros del GCI de la UE parecen satisfechos con el seguimiento de la Comisión Europea, a pesar de que no existe una comunicación formal real.

Un entrevistado explicó que en algunas cuestiones la Comisión prefiere trabajar a puerta cerrada con los funcionarios georgianos, en vez de a través de comunicaciones oficiales. Por el contrario, el GCI de Georgia nunca ha recibido un seguimiento importante respecto a sus recomendaciones:

«no hay una verdadera consulta, solo envían los planes de trabajo inmediatamente después de las reuniones» (NUE3). La rendición de cuentas en relación con las conclusiones conjuntas es muy escasa. Las conclusiones contienen recomendaciones para priorizar el trabajo del gobierno. No obstante, los GCI «no reciben una respuesta por escrito. En la siguiente reunión [anual] hablamos sobre eso pero no se trata de una declaración formal sobre la ejecución de nuestra propuesta». (UE6).

En cuanto al potencial de inducir cambios políticos, los entrevistados reconocen que el trabajo de los GCI ha ayudado a impulsar las reformas del código laboral. No obstante, enfatizan que las reformas no se pueden atribuir únicamente al GCI, puesto que fueron necesarios diferentes canales. De acuerdo con los entrevistados georgianos, hizo falta presión internacional porque «el gobierno de Georgia se siente más responsable ante la parte europea que ante las organizaciones nacionales. Los GCI constituyen una buena manera de animar al gobierno a realizar cambios» (NUE5).

#### 5.3.4 INFLUENCIA POLÍTICA: ¿PUEDEN INFLUIR?

El apartado anterior dejó claro que los GCI han generado al menos algo de impacto político.

La Comisión Europea, tanto en la DG Comercio como en la DG EMPL han estado escuchando las recomendaciones formuladas por el GCI de la UE, en particular las de los representantes laborales. Sin embargo, el GCI de Georgia necesita utilizar sus contactos con el GCI de la UE para que el gobierno georgiano preste atención. Dicho esto, los GCI no han participado en la toma de decisiones y no ejercen una influencia directa sobre las decisiones gubernamentales.

### 5.4 CONCLUSIÓN

Existe algo paradójico con respecto a los GCI de la UE y de Georgia en el hecho de que, aunque no ha habido mucha actividad ni coordinación entre ellos, su existencia ha contribuido a colocar (y mantener) una serie de asuntos laborales en el orden del día. Además, también han logrado contribuir a cambios políticos en esta área. La sociedad civil de Georgia ha utilizado estos mecanismos principalmente como canales para llegar al gobierno georgiano, pues este responde mejor a la presión internacional que a las exigencias nacionales.

## 6

## ANEXO B

## Estudio de caso sobre los grupos consultivos internos en el acuerdo de libre comercio entre la UE y Corea del Sur

## 6.1 INTRODUCCIÓN GENERAL

El Acuerdo de libre comercio entre la UE y Corea del Sur fue el primero de una generación de ALC impulsados por la estrategia comercial de la UE «Una Europa global» (2006). Desde entonces, la firma de acuerdos comerciales bilaterales que permitan el acceso recíproco al mercado para promover la competitividad de la UE ha sido un objetivo explícito de la política comercial. Se determinó que Corea era un socio prioritario para las negociaciones sobre ALC de la UE dado su gran potencial de mercado, su elevado nivel de protección en relación con las importaciones de la UE y las negociaciones comerciales activas con competidores comerciales de la UE.<sup>16</sup> Las negociaciones sobre este ALC se concluyeron en 2009. El acuerdo se aplicó de forma provisional en julio de 2011, antes de su ratificación formal en diciembre de 2015.

En ese momento, este ALC era el acuerdo comercial más amplio jamás negociado por la UE. Incluye una amplia liberalización de los aranceles y aborda barreras no arancelarias para el comercio en varios sectores. También incluye disposiciones en las áreas de política de competencia, contrataciones públicas, derechos de propiedad intelectual y desarrollo sostenible. Como primer acuerdo de su generación, sirvió de plantilla o referencia para los ALC de la UE que le siguieron.

La UE constituye el tercer mercado de exportación más grande de Corea, mientras que Corea es el octavo destino de exportación más grande para las mercancías de la UE.<sup>17</sup> El equilibrio comercial entre los dos socios ha experimentado fluctuaciones y ambas partes han alcanzado balances positivos en varios momentos a lo largo de los años.<sup>18</sup> Los bienes de exportación más importantes de la UE son máquinas y apa-

ratos, equipos de transporte y productos químicos. Por otro lado, los principales productos que la UE importa de Corea son máquinas y aparatos, equipos de transporte y plásticos.

La sociedad civil de Corea ha contribuido de forma importante tanto a la transición como a la consolidación de la democracia en el país.<sup>19</sup> No obstante, ha sufrido divisiones y controversias, lo que ha disminuido considerablemente su unidad, influencia, credibilidad y legitimidad frente al estado, la sociedad política y el mercado. Los grupos de derechos humanos y otras ONG son activos y normalmente trabajan con libertad, aunque sufren presiones políticas cuando critican al gobierno y a otros intereses con poder.<sup>20</sup> En cuanto a los derechos laborales, la Confederación Sindical Internacional (CSI) concede a Corea una clasificación de «derechos no garantizados».<sup>21</sup>

Las disposiciones del tratado que establecen mecanismos de la sociedad civil en el ALC UE-Corea se consideran elevadas, conforme al Índice de participación de la sociedad civil creado por Martins y otros.<sup>22</sup> Esta clasificación se atribuye principalmente al énfasis en la independencia de los participantes, la composición, el alcance y, principalmente, la solución de controversias.

## 6.2 PARTICULARIDAD: ACTIVACIÓN DEL MECANISMO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

El acuerdo comercial entre la UE y Corea del Sur es el primer ALC –y, hasta la fecha, el único– en el que se ha activado un

<sup>16</sup> Comisión Europea (2018). Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the EU and its Member States and the Republic of Korea: Final report.

<sup>17</sup> Comisión Europea, Trade picture South Korea. Disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/south-korea/>.

<sup>18</sup> Comisión Europea (2020), Trade in goods with South Korea. Disponible en: [https://webgate.ec.europa.eu/isdb\\_results/factsheets/country/details\\_south-korea\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_south-korea_en.pdf).

<sup>19</sup> Fiori, A. y S. Kim (2018), Civil Society and Democracy in South Korea: A Reassessment. Korea's Quest for Economic Democratization. Y. Kim. Nueva York, Springer International Publishing.

<sup>20</sup> Freedom House, Corea del Sur. Disponible en: <https://freedomhouse.org/country/south-korea/freedom-world/2020>.

<sup>21</sup> CSI (2019). Índice global de los derechos de la CSI. Disponible en: <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2019-06-ituc-global-rights-index-2019-report-es.pdf>.

<sup>22</sup> Martens, D., y otros, (2018). «Mapping Variation of Civil Society Involvement in EU Trade Agreements: A CSI Index». European Foreign Affairs Review 23 (1): 41-62.

mecanismo de solución de controversias en virtud del capítulo sobre comercio electrónico y desarrollo sostenible.

Corea no ha ratificado cuatro de ocho Convenios básicos de la OIT que abordan el derecho de asociación, la negociación colectiva y el trabajo forzado, y ha encarcelado a miembros y dirigentes de sindicatos. A la vista de esto, en 2014 y 2016, el GCI de la UE envió dos cartas a los comisarios de comercio de la UE, De Gucht y Malmström, exigiendo que se iniciasen consultas intergubernamentales. Los comisarios no actuaron de inmediato, a pesar de una situación cada vez más deteriorada en Corea. No fue sino después de que el Parlamento Europeo adoptase una resolución en 2017 para instar a la Comisión a iniciar consultas formales que la Comisión puso en marcha el procedimiento de solución de controversias.

Este procedimiento ha sido largo y, de momento, no concluyente. Además, la CSI, la CES, la Federación Internacional de Derechos Humanos y, posteriormente, el CESE han criticado a la UE por limitar la lista de infracciones que pretende abordar a través del procedimiento de solución de controversias. La UE realizó una solicitud formal de consultas gubernamentales en diciembre de 2018. Se llevaron a cabo en enero de 2019, pero «lamentablemente, las consultas no lograron abordar los asuntos de forma satisfactoria y, por tanto, no pudieron resolver todas las cuestiones planteadas por la UE».<sup>23</sup> En consecuencia, en julio de 2019, la UE solicitó que se crease un grupo de expertos. El grupo empezó a trabajar el 30 de diciembre de 2019 (el anuncio se realizó el 19 de diciembre) y debía presentar su informe en marzo de 2020 a más tardar, con presentaciones de observaciones amicus curiae permitidas solo hasta el 10 de enero de 2020. Hasta la fecha, aún no se ha presentado un informe.

Dentro de Corea del Sur el procedimiento de solución de controversias contribuyó a llamar la atención sobre el vínculo que existe entre los derechos laborales y el comercio. No obstante, Corea también ha realizado algunas actividades de «blanqueo», como la presentación ante el Parlamento de una moción de ratificación del convenio de la OIT mientras, al mismo tiempo, introducía un proyecto de enmienda que eliminaría los nuevos derechos adquiridos (NUE2).

El caso de Corea del Sur sienta un precedente muy importante para la UE. Algunas partes interesadas de la UE lo ven como una buena oportunidad de aprendizaje y desean aplicar las lecciones extraídas en el futuro (UEI). No obstante, el valor añadido del precedente dependerá del resultado del procedimiento de solución de controversias. Si el veredicto es indulgente, o no se ejecuta (también a la vista de la falta de «instrumentos de ejecución vinculantes»), es posible que tenga un efecto disuasorio para futuras quejas o acciones por parte de grupos de interés. La aplicación del informe del grupo de expertos, en colaboración con el recién nombrado Alto Responsable de la Aplicación de la Política Comercial, será una prueba clave para el compromiso de la UE con el

capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, tal como se expresa en, entre otros, el plan de quince puntos de 2018.

Este caso ha demostrado la importancia de la colaboración entre la sociedad civil y el Parlamento Europeo para promover el comercio y el desarrollo sostenible, dado que los GCI por sí solos no lograron que se atendiesen sus quejas. También demuestra que la rendición de cuentas de la Comisión es insuficiente y que la supervisión realizada por las partes interesadas tiene un efecto limitado. La mejor forma de reforzar el papel de los GCI sería, como mínimo, permitir a la sociedad civil activar automáticamente el procedimiento de solución de controversias. Pero la rendición de cuentas de la Comisión ante la sociedad civil debería reforzarse, por ejemplo, permitiendo posibilidades de recurso. Es importante señalar que hubo consenso entre los actores del sector empresarial y de los otros sectores, y presumiblemente esto facilitó la activación del procedimiento de solución de controversias. Por otro lado, algunos miembros del GCI coreano muestran una clara preferencia por el diálogo y les gustaría evitar cualquier tipo de procedimiento de solución de controversias, incluso si es no vinculante, pues se considera demasiado agresivo. Así, mientras algunos creen que el método empleado actualmente por la Comisión es demasiado indulgente, otros lo consideran demasiado estricto.

## 6.3 ESCALERA DE INCLUSIVIDAD DE LOS GCI DE LA UE Y COREA

### 6.3.1 INSTRUMENTAL: ¿PUEDEN REUNIRSE?

En relación con la organización, tanto el GCI de la UE como el de Corea tienen una secretaría. El primero cuenta con el CESE, mientras que en Corea esa función la desempeñan de forma alterna el Ministerio de Trabajo y el de Medio Ambiente. Al igual que el CESE, la secretaría coreana se comunica con los miembros para convocar reuniones, las prepara y se comunica con la secretaría del GCI de la UE.

El reglamento interno del GCI de la UE estipula que la Comisión Europea financie sus operaciones. EL GCI de la UE ha estado reuniéndose dos o tres veces al año. El GCI de Corea también se ha estado reuniendo con regularidad: entre dos y cuatro veces al año. En Corea, en ocasiones ha habido reuniones separadas para tratar temas medioambientales y laborales.<sup>24</sup> Entrevistados tanto del GCI de Corea como del de la UE afirmaron que se atienden los aspectos logísticos de las reuniones.

Las reuniones transnacionales anuales de la sociedad civil establecidas en el acuerdo comercial de la UE y Corea –conocidas como el Foro de la Sociedad Civil– son reuniones cerradas para los GCI de ambas partes. Se trata de una característica exclusiva de este acuerdo, ya que en los demás acuerdos comerciales de la UE estas reuniones son abiertas para la socie-

<sup>23</sup> Unión Europea, «Request for the establishment of a Panel of Experts by the European Union», Bruselas, 4 de julio de 2019, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc\\_157992.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_157992.pdf).

<sup>24</sup> Comisión Europea (2018). Evaluation of the Implementation of the Free Trade Agreement between the EU and its Member States and the Republic of Korea: Final report.

dad civil en general. Esta característica significa que la reunión anual transnacional de la sociedad civil establecida en el acuerdo de la UE y Corea es equivalente a las reuniones entre GCI organizadas en el contexto de otros acuerdos comerciales de la UE. Además de la reunión transnacional oficial de la sociedad civil, los miembros de los GCI del acuerdo comercial de la UE y Corea han solicitado que se añada un día más al Foro para organizar un seminario abierto al público general sobre temas de interés mutuo. Los gobiernos accedieron y esto se ha convertido en una práctica habitual para las reuniones transnacionales dentro de otros acuerdos comerciales. Estos seminarios y la ampliación de las reuniones en general ayudan a los miembros a socializar y hacen que valga la pena viajar lejos. No obstante, se han estado organizando reuniones no transnacionales desde 2018, cuando se activó el mecanismo de solución de controversias (véase más arriba).

Los entrevistados se quejaron de que las fechas y la programación de las reuniones del GCI y las transnacionales no se fijan con suficiente antelación y están sujetas a modificaciones. A veces, las reuniones del GCI se programan solo con una o dos semanas de antelación, lo que dificulta la participación de los miembros. Son los gobiernos quienes fijan las fechas de las reuniones transnacionales. Los entrevistados consideran que la poca antelación para la notificación de las fechas y los cambios en las agendas indican un compromiso insuficiente por parte de los gobiernos. En general, ha sido difícil «coordinar o cuadrar todas las agendas» (UE9).

La idea de que las reuniones de la sociedad civil pueden explotarse como herramientas para legitimar los acuerdos comerciales se ha moderado gracias a la activación del mecanismo de solución de controversias (véase abajo). No obstante, sigue habiendo algo de escepticismo en la UE, pues el diseño del mecanismo de la sociedad civil y del mecanismo de solución de controversias sigue estando por debajo del nivel óptimo. Un entrevistado de Corea explicó que, en su opinión, los negociadores coreanos subestimaron la importancia potencial del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible y los mecanismos de la sociedad civil establecidos por él. Dado que el acuerdo comercial entre la UE y Corea es el primero de su clase, no existían precedentes ni referencias. Sin embargo, el gobierno coreano era reacio a otorgar a la sociedad civil un papel formal dentro de los mecanismos institucionales del acuerdo comercial.<sup>25</sup> Como explicó un entrevistado: «el gobierno coreano aceptó porque la UE insistió, pero le interesaba más el aspecto comercial del acuerdo. No es algo que esté culturalmente establecido en Corea del Sur» (UE10).

### 6.3.2 INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN: ¿PUEDEN HABLAR?

El propósito de intercambio de información solo se cumple parcialmente pues existen problemas en cuanto a las relaciones horizontales dentro del GCI coreano y las relaciones ver-

tales entre los GCI y los gobiernos, en particular en Corea, y entre los GCI y la junta intergubernamental.

En relación con el contenido de las reuniones nacionales y transnacionales, se han tratado asuntos económicos, medioambientales y laborales. Temas como la digitalización, la economía circular y la economía verde, el régimen de comercio de emisiones y el cambio climático se han incluido de forma regular en el orden del día de las reuniones transnacionales. Los asuntos laborales siempre han ocupado una posición importante en el orden del día. Como señala uno de los entrevistados, «en otros GCI de la UE podemos tratar muchos temas, pero en el caso de Corea, el GCI se centra más en asuntos laborales» (UE2).

Se han tratado temas poco debatidos, como la brecha salarial de género, la responsabilidad social corporativa y la no discriminación. En 2016 se crearon dos proyectos laborales: uno sobre responsabilidad social corporativa y otro sobre la aplicación del Convenio de la OIT en materia de no discriminación. Estos temas, en particular en los primeros años de las reuniones de la sociedad civil, se trataban de «una opción estratégica» (NUE1) dado que suponían «un buen punto de partida porque son menos delicados» (UE9). Además de para tratar asuntos laborales en Corea, el mecanismo transnacional de la sociedad civil también se ha utilizado para solicitar, por iniciativa del GCI coreano, que los estados miembros de la UE aborden asuntos laborales internamente en base a los comentarios de la OIT.

Pero se ha dado gran importancia a asuntos mucho más delicados y debatidos, como la ratificación y la aplicación efectiva de los convenios básicos de la OIT y, específicamente, la libertad de asociación y la negociación colectiva. Estos se han reiterado anualmente y también se han incluido en las recomendaciones del Foro de la Sociedad Civil. Aunque ambos GCI acuerdan el orden del día, los asuntos laborales debatidos, en particular, han generado tensiones entre los miembros del GCI coreano, especialmente entre los empresarios y los sindicatos, así como entre el GCI de la UE y el de Corea (véase abajo). Además, algunos miembros del GCI de la UE se han quejado de que «estaba todo dominado por los convenios de la OIT y la libertad de dirigentes sindicales y ellos consideraban que no había suficiente espacio para plantear otros asuntos» (UE7).

Además de tratar estos asuntos de peso, los miembros tanto del GCI de la UE como del de Corea afirman que dedican una parte considerable del tiempo de las reuniones a asuntos logísticos y a preparar la siguiente reunión transnacional.

El intercambio de información, y en particular el intercambio de buenas prácticas, se ha presentado como un propósito importante de los GCI. Un miembro del GCI de la UE confirmó que «es un intercambio de prácticas y diferentes perspectivas» (UE9). En el GCI de Corea un entrevistado señaló que «desde el punto de vista del tratado, el Foro debería ser un lugar para la evaluación compartida de la aplicación por ambas partes, pero algunos miembros lo consideran un espacio para el intercambio general o en el que pue-

<sup>25</sup> Smith, A., y otros, (2020), *Free Trade Agreements and Global Labour Governance: The European Union's Trade-Labour Linkage in a Value Chain World*. Londres, Routledge.

den celebrar seminarios o talleres sobre temas generales» (NUE2). Esto demuestra que existen discrepancias entre los miembros acerca del propósito de las reuniones de la sociedad civil.

Tal como sucede con las reuniones de la sociedad civil de UE-Georgia, el intercambio horizontal es más sólido entre los miembros sindicales de ambas partes. Estos también tenían buenas relaciones antes del acuerdo, que se vieron reforzadas por las reuniones transnacionales. No obstante, hay problemas de comunicación entre los dos GCI, pues la falta de contacto entre las reuniones transnacionales anuales y la necesidad de traducción simultánea dificultan la interacción. Dentro del GCI de la UE parece haber buenas relaciones entre los miembros, también entre los distintos grupos. Por el contrario, las relaciones entre los empresarios y los sindicatos en el GCI coreano son más bien hostiles, lo que hace difícil, e incluso «imposible» (NUE2) que trabajen juntos. Otro entrevistado confirmó que el ambiente en el GCI coreano «no ha sido armonioso ni tranquilo» (NUE1). La necesidad de contacto regular y de continuidad de los miembros fue señalada tanto para las relaciones dentro de los GCI –«puedes trabajar si tienes un poco de confianza, un ambiente que ayude a trabajar juntos, si hay reuniones unas cuantas veces al año» (UE9)– como para las relaciones entre los GCI: «en Asia es muy importante que las personas se conozcan, no confían en ti inmediatamente» (UE7).

Igualmente, se ha visto que a los GCI de la UE y de Corea les resulta difícil encontrar posiciones comunes. La principal controversia se relaciona con las obligaciones laborales en el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. En particular cuando se celebró la última reunión transnacional en 2018, en el momento de decidir las conclusiones conjuntas sobre la ratificación y la aplicación de los convenios básicos de la OIT, en concreto la libertad de asociación y el encarcelamiento de dos miembros de sindicatos coreanos, «la situación se tornó bastante tensa» (UE1). Al final, los empresarios coreanos abandonaron la sala y algunos académicos tampoco mostraron apoyo. Esto hizo que no fuese posible alcanzar una postura común. En vez de eso, los presidentes de cada GCI presentaron una declaración conjunta al comité intergubernamental. El hecho de que el GCI de la UE lograra adoptar una postura común –aunque, según algunas personas, equivaliese al denominador común más bajo– ha sido percibido por los diferentes grupos como una señal positiva de que contribuyó a avanzar.

Existen diferencias entre los GCI de la UE y de Corea en relación con los intercambios verticales. A nivel de la UE existe intercambio de información entre el GCI y la Comisión Europea al menos una vez al año, dado que un funcionario de la Comisión normalmente asiste a parte de las reuniones del GCI. También existen contactos con el Servicio Europeo de Acción Exterior. No obstante, los funcionarios cambian con mucha frecuencia, lo que significa que hay poca continuidad en la asistencia, algo que ha sido objeto de críticas. Además, ha habido contactos entre el GCI de la UE y el Parlamento Europeo, aunque no existe un diálogo formal ni institucionalizado entre ellos. El GCI de la UE también se re-

unió en dos ocasiones con el embajador coreano para recibir información de primera mano. Aunque existe un intercambio regular entre el GCI de la UE y las instituciones oficiales, de acuerdo con un entrevistado el problema es que «el gobierno y el GCI no se consideran socios en pie de igualdad» (UE10). En Corea, se considera que es «bastante difícil entrar en contacto [con el gobierno]» (UE10). El GCI de Corea ha recibido poco reconocimiento de su gobierno; como señaló un entrevistado, «el gobierno no ha hecho mucho, no hay respeto» (NUE1). No obstante, un miembro del GCI de la UE recalzó cómo han intentado empoderar a la sociedad civil a través del GCI: «para mí, es un gran logro que los GCI hayan creado una plataforma para el debate y se ha obligado al gobierno coreano a reconocer que los sindicatos y las patronales y organizaciones comerciales son independientes, porque son miembros del GCI coreano» (UE9).

La representatividad del GCI de Corea y la independencia de sus miembros han sido un asunto espinoso, en particular en los inicios. Para empezar, estas reuniones de la sociedad civil fueron las primeras de su clase y el gobierno y la sociedad civil, tanto de la UE como de Corea, tuvieron que aprender a desarrollar este tipo de mecanismos. No obstante, dadas las diferencias culturales y la diferente perspectiva de Corea sobre la sociedad civil, las partes partían de puntos distintos. Se empleó como base para el GCI la estructura tripartita del CESE, a pesar de que las patronales y los sindicatos de Corea no están acostumbrados a ese tipo de diálogo. Además, «las ONG medioambientales no son iguales, sus funciones son distintas a las que tenemos en nuestros GCI europeos» (UE1). Asimismo, se incluyeron académicos e investigadores entre los miembros del GCI coreano, en concreto como representantes del interés público. Actualmente suponen casi la mitad de los miembros del GCI. Su legitimidad se ha cuestionado porque, aunque estos actores tienen una experiencia considerable, «no representan una circunscripción» (UE1). Hay un último punto sobre la representatividad del GCI que se relaciona con la inclusión de organizaciones medioambientales. Corea tiene un movimiento medioambiental importante que no se refleja en la composición del GCI. Igualmente, el GCI de la UE y prácticamente todos los GCI de la UE, salvo los que pertenecen al acuerdo comercial con Canadá, no tienen suficientes miembros del sector medioambiental o de «intereses diversos».

También se ha cuestionado la independencia de los miembros del GCI coreano. Se considera que algunos empresarios y académicos tienen fuertes vínculos con el gobierno. Además, el gobierno coreano parece llevar las riendas en la composición del GCI. No se hacen convocatorias abiertas para miembros. Los ministerios de medio ambiente y del trabajo piden a organizaciones pertinentes que propongan candidatos, que después son nominados, excepto en el caso del grupo de interés público, y es el ministerio el encargado de nominar y nombrar. No obstante, los miembros del GCI de la UE han observado una evolución: «el gobierno coreano ha cambiado su actitud y ha nominado a algunas personas más de la sociedad civil al estilo europeo, pero se trató de un proceso». (UE7). En este contexto, un acontecimiento importante fue inclusión de la Confedera-

ción de Sindicatos de Corea, uno de los sindicatos más importantes del país. Al principio no se la incluyó en el GCI, lo que generó importantes críticas. Un entrevistado explicó cómo «en Corea el gobierno tiene derecho a elegir a los miembros pero no puede tratarse de una decisión unilateral» (NUE1). Dicho esto, el gobierno coreano sigue vigilando de cerca su GCI: «asiste a las reuniones del GCI pero no participa. Se quedan durante toda la reunión y vigilan lo que se está diciendo». (NUE2).

### 6.3.3 SUPERVISIÓN: ¿PUEDEN SUPERVISAR?

En relación con los derechos laborales en Corea, hasta cierto punto se ha logrado el propósito de supervisión para el GCI de la UE en colaboración con los sindicatos coreanos.

Se han llevado a cabo actividades de supervisión en ambas partes. Uno de los documentos más importantes del GCI de la UE ha sido «Opinion on the fundamental rights at work in the Republic of Korea. Identification of areas for action», (Opinión sobre los derechos fundamentales del trabajo en la República de Corea. Identificación de ámbitos de actuación), publicado en 2013. Su contenido se basa en evaluaciones de la OIT y el informe sentó las bases para la supervisión de asuntos laborales en Corea. El GCI también ha publicado informes sobre crecimiento ecológico (2013), responsabilidad social corporativa (2014) y cambio climático (2015). No obstante, un entrevistado explicó que «debido a problemas presupuestarios, el ámbito de las actividades es muy limitado» (UE7). En el GCI de Corea, los miembros han trabajado principalmente de forma individual, dado que «nunca intentaron preparar una declaración conjunta en nombre del GCI coreano» (NUE2). De acuerdo con otro entrevistado, «cada miembro del GCI realiza su propia supervisión independiente. Pero esto debería organizarse mejor para poder preparar una postura común y facilitar el intercambio entre los dos GCI» (NUE1). Dicho esto, los sindicatos de Corea y de la UE colaboran en la supervisión de asuntos laborales.

En cuanto a los procedimientos para ofrecer recomendaciones a los gobiernos, los GCI de la UE tienen varias opciones. En primer lugar, hay reuniones de GCI en las que los miembros pueden dirigirse a la Comisión Europea durante el tiempo asignado para ello o de manera menos formal durante la pausa para el café. En segundo lugar, existe la posibilidad de enviar declaraciones escritas, como el documento de opinión mencionado arriba. El GCI de la UE también envió dos cartas formales al Comisario Europeo de Comercio en relación con infracciones graves del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible del acuerdo comercial UE-Corea en 2014 y 2016; en ellas instaba a la Comisión a activar el mecanismo de solución de controversias. Aunque las relaciones entre el GCI y la Comisión Europea «podrían estar más estructuradas, contribuyen al desarrollo institucional global en el área de comercio y gobernanza laboral» (UE1). En resumen, los miembros del GCI de la UE saben cómo apelar a la Comisión, aunque esta interacción podría estar mejor organizada. Los canales de comunicación para el GCI coreano parecen menos abiertos. Aunque los funcio-

narios coreanos asisten a las reuniones del GCI, la posibilidad de interactuar con el gobierno del país es escasa. Los miembros del GCI coreano enfatizan la importancia de la reunión entre GCI: «personalmente, creo que sin el intercambio con el GCI de la UE, el GCI de Corea no desempeña ningún papel. Sin este intercambio o Foro de la Sociedad Civil el gobierno coreano no está dispuesto a reunirse con el GCI de Corea ni a escuchar nuestras recomendaciones y opiniones sobre la aplicación» (NUE2).

Esto conduce a las conclusiones conjuntas de las reuniones entre GCI. Estas declaraciones, incluida su redacción, se consideran muy importantes porque «se presentan a la junta intergubernamental, que entonces tiene que aceptarlas. Son el resultado oficial que produce la institución a cargo de supervisar y asesorar, de modo que es el documento más oficial que les entregamos» (UE1). No obstante, a los miembros del GCI, especialmente a los del sector laboral de ambas partes y a los del sector empresarial coreano, les ha resultado muy difícil acordar una postura común, en concreto en relación con los requisitos para la ratificación y la aplicación de los Convenios básicos de la OIT (véase arriba). Aunque el énfasis se ha puesto principalmente en los asuntos laborales, las declaraciones siempre incluyen referencias a asuntos económicos y medioambientales. El Foro de la Sociedad Civil UE-Corea tiene otra peculiaridad (además de ser una reunión entre GCI cerrada). Se ha establecido la práctica de organizar reuniones entre las celebradas por el Foro y la junta intergubernamental. Se invita a los presidentes de cada GCI

*«durante unos minutos para que realicen su presentación y después se vayan, porque el gobierno coreano no quería partes externas en la reunión, y a la sociedad civil la consideran externa» (UE7). Esto implica que los presidentes de los GCI presentan a funcionarios de ambas partes las conclusiones conjuntas de los GCI. «La sociedad civil siempre ha pedido» (EU10) esta práctica y se considera «muy importante desde el punto de vista institucional. Si no se hace, se convierte en una mera tertulia que es responsable de la emisión de toneladas de emisiones anuales de CO2. Es necesario contar con procesos estructurados» (UE1).*

Se observan diferencias en relación con la rendición de cuentas de los gobiernos. En la UE, los miembros del GCI afirman que la Comisión reacciona ante sus recomendaciones: «fundamentalmente, nosotros enviamos una carta y recibimos otra» (UE10). No obstante, un entrevistado explica que «cuando pedimos algo, recibimos algo... la Comisión nos contesta, pero no aborda la causa de nuestra preocupación» (UE1). En Corea, el gobierno ha sido menos recíproco, puesto que «nunca han contestado» (NUE2). A nivel transnacional, el hecho de que las recomendaciones de los GCI se incluyan en los debates de la junta no garantiza que los GCI reciban una respuesta: «no recibimos una respuesta de la junta, las líneas de comunicación son UE-UE y Corea-Corea» (UE10). Los miembros del GCI afirman que la presión que ejercen en relación con los asuntos laborales en Corea tiene el potencial de generar un cambio político. Se han planteado quejas acerca de la duración del proceso y de que las re-

comendaciones de los GCI no se suelen tener en cuenta. Sin embargo, el procedimiento de solución de controversias que está teniendo lugar es una señal importante de que su trabajo no ha sido inútil. Para los coreanos, la reunión entre GCI (más que el GCI) constituye una plataforma adicional para promover los asuntos que les interesan: «en realidad, utilizamos todos los mecanismos que podemos, incluido el Foro de la Sociedad Civil» (NUE2).

### 6.3.4 INFLUENCIA POLÍTICA: ¿PUEDEN INFLUIR?

La sociedad civil no ha participado directamente en la toma de decisiones de la UE. Sin embargo, su presión continua a lo largo de los años ha contribuido de forma importante a la activación del mecanismo de solución de controversias (véase abajo). En el momento de redactar este documento, todas las miradas estaban puestas sobre la conclusión del Grupo de Expertos. Hay quien dice que la influencia de los GCI tiene un límite:

*«depende del gobierno tomar medidas, porque, por supuesto, la sociedad civil es un nivel, y tenemos un programa y hemos acordado unas prioridades, y después está el nivel intergubernamental. Ellos establecen sus propias prioridades. A veces coinciden y a veces hay diferencias entre lo que la sociedad civil ha señalado y lo que el gobierno elige como área de trabajo» (UE9). No obstante, «el hecho de que el gobierno coreano decidiese estudiar la ratificación de los convenios de la OIT se debe, en parte, a nuestras actividades. Pero, por supuesto, si muchas personas llaman a la puerta, tarde o temprano la tienen que abrir» (UE7).*

## 6.4 CONCLUSIÓN

En este caso, el GCI de la UE ha sido muy activo durante años. Aunque los GCI han trabajado en otros asuntos de desarrollo sostenible, se han concentrado principalmente en asuntos laborales. Su presión constante, junto a la del Parlamento Europeo, ha contribuido a la activación del mecanismo de solución de controversias. Sin embargo, esta posición también ha creado tensiones entre los GCI y, dentro del GCI coreano, entre los representantes del sector empresarial, de los sindicatos y de otros sectores. Aún no se sabe si será posible mantener unas relaciones constructivas entre los distintos intereses, puesto que no se han celebrado reuniones transnacionales conjuntas de la sociedad civil desde que se activó el mecanismo de solución de controversias en 2018. Todas las miradas están puestas en los cambios políticos en Corea y en la conclusión del Grupo de Expertos. Las reuniones de la sociedad civil UE-Corea fueron las primeras de su clase y todos los que participaron fueron dando forma a los mecanismos según se iban desarrollando y se iban adquiriendo conocimientos sobre cómo debían o podían funcionar.

## 7

## ANEXO C

## Estudio de caso sobre los grupos consultivos internos en el acuerdo de libre comercio de la UE con Colombia, Perú y Ecuador, con especial atención en Perú

### 7.1 INTRODUCCIÓN GENERAL

El acuerdo de libre comercio entre la UE, Perú y Colombia se firmó en 2012 y, en el caso de Perú, se aplicó con carácter provisional a partir del 1 de marzo de 2013. Ecuador se sumó en 2016 (en vigor desde 2017). Antes de la firma del acuerdo, estos países se beneficiaban de acceso preferente al mercado europeo en virtud del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la UE. En concreto, se beneficiaban de un régimen especial de estímulo dirigido a promover la buena gobernanza y el desarrollo sostenible, conocido como SPG+. Debido a la reforma del SPG, los países corrían el riesgo de perder ese acceso preferente al mercado de la UE en 2014. Esto condujo a la negociación y firma del ALC.

La relación comercial entre la UE y Perú es asimétrica. En 2019, la Europa de los Veintisiete era el tercer socio comercial más importante de Perú, que dirigía a esa zona un 12,5 por ciento del total de su tráfico de mercancías al exterior. A su vez, Perú suponía un 0,2 por ciento del comercio exterior de mercancías de la UE.<sup>26</sup> Las previsiones del impacto económico estimaban un incremento de las exportaciones de la UE a Perú en una proporción mucho mayor (48 por ciento) que el de las importaciones de la UE desde Perú (15 por ciento), y un crecimiento del PIB de Perú limitado a entre el 0,2 y el 0,25 por ciento.<sup>27</sup> Además, mientras que Perú exporta productos con un bajo valor añadido (alimentos, materia prima, combustibles y productos mineros), el país importa de la UE principalmente productos manufacturados con un alto valor añadido.<sup>28</sup>

Perú tiene una política comercial liberal caracterizada por una gran actividad de comercio exterior. A lo largo de los años el país ha firmado numerosos acuerdos bilaterales de inversión y de libre comercio. En comparación con la liberalización del comercio, el desarrollo sostenible no ha sido una prioridad. Por otro lado, las empresas peruanas en general se oponen a la aplicación de las disposiciones sobre desarrollo sostenible del TLC con la UE.<sup>29</sup> Esta situación refleja la posición habitualmente débil de las organizaciones de la sociedad civil en Perú (salvo en el caso de las asociaciones empresariales, que respaldan la política económica neoliberal del gobierno<sup>30</sup>). En Perú hay un fuerte clima antisindical y un bajo grado de sindicalización.<sup>31</sup> También hay grandes desigualdades socioeconómicas que marginan, entre otros grupos, a las comunidades regionales e indígenas y a las mujeres.<sup>32</sup> La sociedad civil es débil y está fragmentada, no tiene la capacidad de exigir cuentas al gobierno<sup>33</sup> y algunas ONG, como las de activismo medioambiental, que se han atrevido a protestar contra el desarrollo urbanístico, han sufrido intimidación.<sup>34</sup> Estas características estructurales limitan la capacidad de la sociedad civil para promover el desarrollo sostenible en el país.

<sup>26</sup> European Union, Trade in goods with Peru. Disponible en : [https://webgate.ec.europa.eu/isdb\\_results/factsheets/country/details\\_peru\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_peru_en.pdf).

<sup>27</sup> Servicios de Estudios Parlamentarios, 2018. Acuerdo comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú: evaluación europea de la aplicación Bruselas: Unión Europea Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/2e5823e2-ba23-11e8-99ee-01aa75ed71a1>.

<sup>28</sup> European Commission, Peru: Main Indicators. Disponible en : [https://webgate.ec.europa.eu/isdb\\_results/factsheets/country/overview\\_peru\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/overview_peru_en.pdf)

<sup>29</sup> Servicios de Estudios Parlamentarios, 2018, Acuerdo comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú: evaluación europea de la aplicación Bruselas: Unión Europea Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/2e5823e2-ba23-11e8-99ee-01aa75ed71a1>.

<sup>30</sup> Alberto Vergara y Aaron Watanabe, «Peru since Fujimori» *Journal of Democracy* 27 (3) (2016).

<sup>31</sup> Orbie, Jan, y Lore Van Den Putte, 2016, «Labour Rights in Peru and the EU Trade Agreement: Compliance with the Commitments under the Sustainable Development Chapter», Working Paper 58. Viena: ÖFSE.

<sup>32</sup> Center for Economic and Social Rights, «Peru: Financing a Just Recovery to Achieve the Sustainable Development Goals», [2020]. Disponible en: <https://www.cesr.org/peru-financing-just-recovery-achieve-sustainable-development-goals>.

<sup>33</sup> Alberto Vergara y Aaron Watanabe, «Peru since Fujimori», *Journal of Democracy* 27 (3) (2016).

<sup>34</sup> Freedom House, Perú. Disponible en : <https://freedomhouse.org/country/peru/freedom-world/2020>.

La firma del acuerdo con la UE tuvo un fuerte rechazo en la sociedad civil de la UE debido a inquietudes relacionadas con los derechos humanos, laborales y medioambientales, mientras que las asociaciones empresariales de la UE expresaron su apoyo al tratado comercial.<sup>35</sup> Antes de la firma del ALC, el Parlamento Europeo pidió a Perú y a Colombia que realizasen mejoras en el área de los derechos humanos, que estableciesen una «hoja de ruta vinculante sobre derechos humanos, medioambientales y laborales» y que elaborasen planes de acción en materia de desarrollo sostenible. Tanto Perú como Colombia han preparado las hojas de ruta y los planes de acción acordados, y la UE ha entablado diálogos sobre derechos humanos con ambos países.<sup>36</sup> El Parlamento Europeo continúa defendiendo enérgicamente el desarrollo sostenible en el marco de este ALC.<sup>37</sup>

A pesar de las inquietudes expresadas por la sociedad civil y el Parlamento Europeo antes de la firma, el ALC con Colombia, Perú y Ecuador es uno de los más débiles en relación con las disposiciones para la participación de la sociedad civil.<sup>38</sup> A diferencia de otros acuerdos de nueva generación, las partes no tienen la obligación de crear un GCI especial, sino que, en vez de eso, pueden usar mecanismos consultivos ya existentes y, sin que sea un requisito, su independencia del gobierno. Además, las disposiciones relativas a la participación en el proceso de solución de controversias también son muy débiles.

## 7.2 PARTICULARIDAD: EL GCI ALTERNATIVO DE PERÚ

La sociedad civil peruana lleva varios años expresando su preocupación en relación con la participación del país en el acuerdo comercial con la UE. En particular, preocupa que las autoridades peruanas no estén dispuestas a crear un GCI especial para este acuerdo, así como la ausencia de un verdadero diálogo en los mecanismos existentes y el hecho de que no se estuviese discutiendo la aplicación del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. En 2017, varias organizaciones peruanas que ya estaban supervisando la aplicación del acuerdo crearon un GCI con el objetivo de exigir responsabilidades y soluciones al gobierno.<sup>39</sup> Se ha denomi-

nado GCI «alternativo» o «autoconformado» porque el gobierno peruano aún no lo reconoce. El GCI alternativo incluye a ONG medioambientales y de derechos humanos, así como a organizaciones sindicales. Se invitó a representantes empresariales de Perú, pero no quisieron participar. En algunos casos, esto se debió a la negativa del gobierno a reconocer el GCI.

El GCI alternativo ha actuado tanto en el ámbito nacional – intentando establecer un mejor diálogo con las autoridades peruanas y redactando cartas– como en el internacional, donde ha mantenido conversaciones con los GCI de Colombia y Ecuador (que pertenecen al mismo acuerdo comercial regional), el GCI de la UE e instituciones de la UE (Comisión Europea, delegación de la UE en Lima, Parlamento Europeo, CESE). Continúa exigiendo su reconocimiento oficial. Gracias a que ha logrado visibilidad internacional y a la dedicación de sus miembros y el apoyo de los donantes, puede seguir supervisando el ALC de forma independiente y logra participar en las reuniones transnacionales de la sociedad civil.

El GCI alternativo ha logrado dirigir la atención de la Comisión Europea a los problemas relacionados con la participación, y que esta presione al gobierno peruano para que aumente la transparencia en relación con su GCI. Como resultado, en 2018 el gobierno asignó las funciones del GCI a dos mecanismos existentes (la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático y el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo), que anteriormente había asignado a nueve organismos. No obstante, estos mecanismos están dirigidos por representantes gubernamentales y tienen graves problemas funcionales (por ejemplo, casi nunca se alcanza el *quorum* necesario para la toma de decisiones), lo que hace que sean unas plataformas débiles y dificulta un auténtico diálogo.<sup>40</sup> Además, en gran parte, sus miembros ignoran que se espera de ellos que supervisen la ejecución del acuerdo de libre comercio.<sup>41</sup>

## 7.3 ESCALERA DE INCLUSIVIDAD DE LOS GCI DE LA UE Y PERÚ

### 7.3.1 INSTRUMENTAL: ¿PUEDEN REUNIRSE?

El propósito instrumental se cumple en la UE, pero no en Perú. En ambas partes, a la sociedad civil le preocupa el efecto legitimador de su participación.

Como sucede con otros GCI de la UE, el CESE es responsable de las labores de secretaría para el GCI de la UE de este acuerdo. El GCI se ha estado reuniendo con regularidad, entre dos y cuatro veces al año, desde 2014.

<sup>35</sup> Servicios de Estudios Parlamentarios, 2018, Acuerdo comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú: evaluación europea de la aplicación Bruselas: Unión Europea. Disponible en: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/2e5823e2-ba23-11e8-99ee-01aa75ed71a1>.

<sup>36</sup> Preguntas parlamentarias, respuesta ofrecida por Malmström en nombre de la Comisión, referencia de la pregunta: P-002362/2016, 31 de mayo de 2016. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2016-002362-ASW\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2016-002362-ASW_EN.html).

<sup>37</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2019, sobre la aplicación del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú (2018/2010(INI)) Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0031\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0031_ES.html).

<sup>38</sup> Martens, D., y otros, (2018), «Mapping Variation of Civil Society Involvement in EU Trade Agreements: A CSI Index». *European Foreign Affairs Review* 23 (1): 41-62.

<sup>39</sup> RedGe, Campaña. Disponible en: <http://www.redge.org.pe/node/2841>.

<sup>40</sup> RedGE, «Sociedad Civil: una participación que no espera». Disponible en: <http://www.redge.org.pe/sites/default/files/8%20%20Info%20sociedad%20civil%20%20GMI%20%282%29.pdf>.

<sup>41</sup> Orbie, J. y otros. (2017), «The Impact of Labour Rights Commitments in EU Trade Agreements: The Case of Peru», *Politics and Governance* 5(4): 6–18.

Todas las partes de este acuerdo regional tiene su propio GCI: al principio, Colombia también utilizó mecanismos nacionales existentes, pero en 2016 decidió crear un GCI especial para el acuerdo. Ecuador también creó un GCI especial cuando se incorporó al acuerdo y, como ya se ha explicado, el GCI peruano incluye a organismos peruanos existentes. Hasta 2018 esta función estaba a cargo de cuatro consejos peruanos. Desde entonces se ha dejado en manos de solo dos organismos: la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático y el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo. Estos organismos se reúnen varias veces al año (por ejemplo, la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático se reunió seis veces en 2019). Esto no tiene ninguna importancia para los fines de análisis del trabajo de los GCI, dado que estos organismos no discuten el ALC. Además, tampoco son conscientes de esa función ni de cuándo se celebran las reuniones transnacionales anuales. Esto significa que el GCI oficial de Perú no realiza ningún tipo de actividad: «este es el punto más débil de nuestro trabajo, el GCI peruano en realidad no existe. Solo podemos contar con que las personas participen de forma voluntaria en el GCI alternativo» (UE5). El GCI alternativo, que se creó en 2017, se reúne entre dos y tres veces al año.

Las reuniones transnacionales anuales de la sociedad civil llevan celebrándose desde 2014. Fue uno de los primeros acuerdos firmados después del ALC de nueva generación entre la UE y Corea, y también uno de los primeros que no contempla reuniones formales entre GCI. Los miembros del GCI «decidieron forzar la interpretación de las normas. No había nada escrito que dijese que los GCI no se pudiesen reunir, y decidimos hacerlo» (UE5). Esta práctica ha continuado desde entonces para todas las reuniones transnacionales de la sociedad civil. Desde 2016 fue posible asistir a la reunión transnacional a través de videoconferencia para que pudiesen participar más representantes de la sociedad civil.

La financiación ha sido un problema para la sociedad civil peruana. Las organizaciones peruanas han recibido fondos de organizaciones europeas y de la sociedad civil internacional para poder participar en las reuniones transnacionales de la sociedad civil. Aunque los entrevistados están de acuerdo en que «cada gobierno debería financiar su propio GCI y en que esto debería contemplarse en el acuerdo» (UE4), reconocen que el actual proyecto de financiación de la UE ha mejorado la coordinación y la participación de la sociedad civil de los tres países andinos. No obstante, las inquietudes acerca de la financiación no se limitan a la capacidad de asistir a reuniones. En Perú existe un problema subyacente mayor: la falta general de recursos de la sociedad civil, que influye tanto sobre la calidad como sobre la cantidad de lo que puede llevar a cabo.

Tanto en GCI de la UE como en la sociedad civil peruana preocupa mucho que los GCI sean una herramienta utilizada para legitimar el acuerdo comercial. La existencia de los mecanismos de la sociedad civil ha ayudado a los oponentes del ALC a aceptar que los gobiernos involucrados iban a firmarlo de cualquier modo, pues «había un espacio en el que podíamos desempeñar un papel» (UE5). No obstante, la

sociedad civil de ambas regiones se enfrenta al dilema de participar o no participar. En la UE un entrevistado dijo:

«estamos pensando si queremos seguir en este GCI. Sirve más como pretexto para que la Comisión Europea pueda decir “tenemos un grupo consultivo, todo está bien”. Pero no podemos dejar este espacio solo al sector empresarial, es necesario ejercer un contrapoder, y para las organizaciones de la región andina es importante tener aliados en este espacio» (UE4). En cuanto a Perú, existe consenso entre los entrevistados sobre que Perú no quiere crear un GCI especial para el acuerdo y que hace lo mínimo necesario para cumplir con sus obligaciones legales. Por ese motivo, no creen que el GCI alternativo sea reconocido pronto. Al mismo tiempo, existen dudas en cuanto a ese reconocimiento, porque si el GCI alternativo se reconociese oficialmente, existiría el riesgo de que fuese objeto de cooptación por parte del gobierno, o de que se percibiese así. En otras palabras, por una parte el GCI alternativo desea ser un mecanismo para la participación real de la sociedad civil, pero por otra parte «otras plataformas nos criticaron mucho por respaldar el ALC, porque si queremos entrar en un mecanismo de este ALC, de alguna forma lo estás aceptando» (NUE5).

### 7.3.2 INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN: ¿PUEDEN HABLAR?

El propósito de intercambio de información se ha logrado en el GCI de la UE y en las reuniones conjuntas entre GCI (que también incluyen a representantes del GCI alternativo peruano), pues han podido intercambiar información y tienen relaciones horizontales relativamente buenas. No obstante, las relaciones entre el sector empresarial latinoamericano y los otros grupos es polémica. Las relaciones verticales con los gobiernos solo se han evaluado de forma positiva en el caso de la UE. Los organismos del GCI oficial peruano no son ni independientes ni representativos.

La legitimidad y representatividad del GCI de la UE no ha sido cuestionada, aunque un entrevistado dijo que «sería mejor contar con más miembros, pero no se puede obligar a la gente a pertenecer a ese tipo de grupo» (UE8). Por el contrario, la legitimidad de los organismos del GCI oficial peruano ha sido muy criticada. En primer lugar, los organismos oficiales seleccionados no son independientes. Están organizados y presididos por el ministro pertinente o funcionarios de alto rango: «el propósito del GCI es contar con una plataforma para el intercambio con el gobierno, pero si el gobierno también forma parte del GCI existe una gran contradicción» (UE5). En segundo lugar, estos organismos están muy dominados por el sector empresarial peruano: «tienen acceso directo al gobierno. No nos sentimos a dialogar como iguales». (NUE5). Por ejemplo:

*«los sindicatos no suelen participar en el Consejo Nacional de Trabajo porque la influencia del sector empresarial es tan grande que cuando asisten prácticamente validan el orden del día del sector privado en contra de sus propios intereses. Muchas veces los sindi-*

*catos incluso se han retirado, han renunciado oficialmente a participar» (NUE8). El sector empresarial está bien representado en la reunión transnacional porque «siempre estuvieron presentes, pues tienen dinero y contacto con el gobierno. El problema se da con el grupo II o III; no tienen dinero ni personas que puedan asistir a las reuniones» (UE8). En tercer lugar, de acuerdo con los entrevistados, estos organismos no funcionan adecuadamente, no se está dando un verdadero diálogo y no se están tomando decisiones: «el consejo no funciona como un grupo consultivo, solo existe en teoría» (NUE4) y «es simplemente un espacio formal, casi nunca alcanzamos el quorum, los procedimientos existentes obstaculizan el diálogo en vez de facilitarlos» (NUE8). En cuarto lugar, los organismos oficiales no son conscientes de su función de supervisión del ALC y no tienen los conocimientos necesarios para ejercerla: «en realidad, si no fuese por la información que recibimos del GCI alternativo no tendríamos conocimiento de esto... Las personas que conforman la Comisión sobre Cambio Climático no tienen experiencia en este campo» (NUE8).*

Dada la incapacidad de los organismos oficiales para funcionar como un GCI, en ambas regiones existen opiniones a favor de que el GCI alternativo se reconozca y se le asigne esa función oficialmente: «Sinceramente, creo que debería ser otro grupo; es decir, el grupo autoconformado debería acreditarse porque es el que está haciendo un seguimiento del acuerdo y nadie más lo está haciendo» (NUE8). Sin embargo, el GCI alternativo no incluye a representantes empresariales. Se les ha invitado a participar, pero no muestran interés en hacerlo. Sí incluye a un cierto número de ONG internacionales. El GCI alternativo está abierto a todas las organizaciones pertinentes y se esfuerza por buscar posibles miembros: «la puerta siempre está abierta y nosotros siempre estamos invitando a otras organizaciones a incorporarse» (NUE4).

En el caso de Perú, las entrevistas indicaron que el intercambio de información tenía una importancia menor en comparación con el propósito de ejercer presión para lograr cambios en relación con la participación de la sociedad civil, así como el de supervisión del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. No obstante, se consideró beneficioso compartir experiencias entre los GCI de la región andina y el GCI de la UE.

En cuanto a las relaciones horizontales dentro de los GCI, ha habido tensiones y debates robustos entre los grupos en el GCI de la UE, en particular entre el empresarial y los otros dos grupos, dado que «quizás hay más intereses económicos en juego que en otros ALC, lo que hace que la gente insista más en defenderlos» (UE8). Sin embargo, el GCI de la UE ha acordado un programa de trabajo que establece sus prioridades, compartidas con la Comisión Europea. En los mecanismos peruanos, como se ha mencionado antes, las tensiones entre el sector empresarial y los otros sectores son mucho más explícitas. Las relaciones entre otras organizaciones de la sociedad civil son cordiales, y estas se coordinan y

comparten información. También existe un diálogo continuo entre los miembros del GCI alternativo y los miembros de los organismos del GCI oficial. Una de las críticas formuladas ha sido que debería haber más coordinación con organizaciones fuera de Lima. La coordinación entre los GCI de la región andina también se ha presentado como necesaria y beneficiosa para abordar tanto problemas específicos de cada país como problemas regionales comunes.

En cuanto a las relaciones horizontales entre los GCI, además de los fuertes vínculos que existen entre los sindicatos de las regiones, también hay relaciones establecidas entre organizaciones del campo del desarrollo y de los derechos humanos. Estos contactos existentes han sido cruciales para el GCI alternativo, puesto que estos miembros del GCI de la UE en particular han respaldado su creación y han intentado ofrecerle el mayor acceso posible a las reuniones de la sociedad civil. Dicho esto, no existe mucha coordinación entre los GCI de ambas regiones. Por ejemplo, no se celebran reuniones por videoconferencia con regularidad entre los GCI entre las reuniones anuales. Además, el contacto entre el GCI de la UE y los organismos del GCI oficial de Perú es muy escaso o nulo: «No conozco a nadie en el GCI oficial (UE4).

De acuerdo con los entrevistados, los GCI aún tienen que llegar a un acuerdo sobre lo que son los GCI y su función. Esto ha generado conflicto, especialmente entre los representantes empresariales y los de otros sectores. Por ese motivo recientemente se organizó un taller sobre el contenido del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. Como en los casos de Georgia y Corea, estas tensiones se resuelven, o se hacen más explícitas, cuando se redacta la declaración conjunta. Mientras que el GCI de la UE es, en realidad, bastante unido y sus miembros tienen opiniones similares en las reuniones transnacionales, este no es el caso en los países andinos, entre el sector empresarial por un lado y los sindicatos y las ONG por otro. Representantes de la sociedad civil peruana y de la UE confirmaron que los actores empresariales han estado más involucrados desde 2018. El motivo de esta mayor participación podría ser la queja presentada por una coalición de la sociedad civil de Perú y de la UE (véase abajo), pero esto no está claro. En cualquier caso, la colaboración entre los grupos ha sido difícil y polémica:

*«Todos los años nos encontramos con este Grupo I, con el que es muy difícil hablar, bloquean las acciones que queremos llevar a cabo» (UE4). En 2018, el grupo patronal de Colombia y Ecuador decidió no firmar la declaración conjunta: «no hemos logrado realizar una declaración conjunta porque no es posible ponernos de acuerdo en muchas cosas con el sector empresarial» (NUE5). En vez de eso, el GCI de la UE envió una declaración aparte a la Comisión Europea. Otra dificultad ha sido que el GCI alternativo también ha participado en la negociación de las declaraciones oficiales conjuntas, aunque se ponía en su duda su derecho a contribuir al documento. Al final, se les aceptó como interlocutores porque llevan varios años supervisando el ALC (y contaban con el firme respaldo de varios miembros del GCI de la UE), aunque no tienen una función reconocida oficialmente.*

Las relaciones verticales a nivel de la UE reciben una evaluación positiva: «[La Comisión Europea] asiste a las reuniones, ofrece información, crea talleres, facilita reuniones con homólogos, la Delegación de la UE también está trabajando muy bien, pero cuando presentamos la declaración final, los resultados de nuestro trabajo del año o de varios años, no tienen la capacidad para responder o hacer un seguimiento. Es una lástima» (UE8). Las relaciones entre el gobierno peruano y el GCI alternativo son inusuales, en el sentido de que a pesar de que el primero no ha reconocido oficialmente al segundo, tampoco ha impedido su participación en las reuniones de la sociedad civil. Desde que se presentó la queja, el gobierno peruano se ha mostrado más receptivo a las aportaciones del GCI alternativo: han contestado sus cartas e incluso se han reunido con ellos. No obstante, esto no ha conducido a un diálogo auténtico: «para ellos somos un grupo de expertos, no un órgano consultivo; lo que nosotros queremos es un verdadero diálogo. Cuando nos reunimos, ellos [el gobierno peruano] siempre se coloca por encima de nosotros, como un profesor que va a explicar algo a un alumno» (NUE5).

En cuanto al contenido, la agenda del GCI de la UE se ha tornado diversa a lo largo de los años: «los primeros años pasamos mucho tiempo estableciendo el GCI, la forma de trabajar, etc.; tres años más tarde empezamos a abordar problemas políticos importantes... en este GCI podemos debatir una gran cantidad de temas» (UE8). En los organismos del GCI oficial de Perú no se ha discutido el ALC, excepto en una sesión informativa en la Comisión sobre el Cambio Climático. En el GCI alternativo se han discutido temas relacionados con la organización, así como con la supervisión de asuntos de desarrollo sostenible y derechos humanos. El orden del día y las declaraciones conjuntas de las reuniones transnacionales incluyen normas laborales, derechos humanos, normas medioambientales, acceso a mercados y la situación de los pequeños procedimientos, así como la participación de la sociedad civil como tal. Aunque los GCI existen desde hace más de seis años, los asuntos prácticos y logísticos siguen siendo importantes en las reuniones transnacionales: «algunas personas no saben lo que es un GCI ni las obligaciones o ventajas que conlleva; los homólogos tienen mucho que aprender» (UE8). En los tres países andinos persisten las violaciones de los derechos laborales, algo que ha recibido bastante atención en el GCI de la UE y en las reuniones transnacionales. En Perú, los principales problemas en esa área se relacionan con las inspecciones laborales, la libertad de asociación y la negociación colectiva.

### 7.3.3 SUPERVISIÓN: ¿PUEDEN SUPERVISAR?

En el contexto del acuerdo comercial de la UE y Perú, la supervisión de la ejecución de los compromisos adquiridos en el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible se nombró a menudo como una función crucial de los GCI. Las organizaciones de la sociedad civil, también fuera de los GCI, han estado usando el ALC de manera activa como forma de denunciar que Perú no cumple con esos compromisos. En general, la Comisión Europea ha respondido a las peticiones

de la sociedad civil, mientras que el gobierno peruano solo ha respondido de manera formalista. Sin embargo, el potencial para inducir cambios se considera muy bajo.

El GCI de la UE y el GCI alternativo de Perú han llevado a cabo actividades de supervisión. En el GCI de la UE se han seguido de cerca los asuntos laborales y de derechos humanos. Además, se han supervisado estrechamente el desarrollo de los GCI de los países andinos y la participación civil en la región. El GCI alternativo ha estado estudiando las consecuencias que tiene la liberalización del comercio en los derechos humanos en general. Además, también han presentado declaraciones e informes sobre violaciones de derechos laborales y de normas medioambientales en Perú. Un importante ejercicio de supervisión ejecutado por una coalición de la sociedad civil de la UE y la de Perú, incluyendo a un miembro del GCI de la UE, dio como resultado una queja formal contra el gobierno peruano presentada ante la Comisión Europea en 2017 por incumplimiento de los compromisos laborales y medioambientales del acuerdo comercial (que se revisó en 2018). Esta supervisión es «el resultado del trabajo de investigación, que es costoso y difícil» (NUE5).

En cuanto a los procedimientos para ofrecer recomendaciones, el GCI de la UE ha aprovechado la posibilidad de solicitar reuniones con la Comisión, la asistencia de esta a algunas reuniones del GCI, y correspondencia formal, es decir, el envío de cartas a la Comisión Europea. El GCI alternativo ha estado muy activo (incluso antes de que se crease como entidad independiente en 2017) y ha enviado varias cartas al Ministerio de Comercio y Turismo y al Ministerio de Medio Ambiente de Perú, a la Delegación de la UE en Perú y a la Comisión Europea, y también al Parlamento valón en Bélgica.<sup>42</sup> La queja presentada ante la Comisión Europea es peculiar, puesto que no se trata de un documento emitido por los mecanismos oficiales de la sociedad civil y no depende de un procedimiento existente en el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. Por último, la preparación de las conclusiones conjuntas entre GCI en la reunión transnacional constituye una forma más de realizar aportaciones al gobierno. En una ocasión los GCI celebraron una reunión aparte con la junta gubernamental. Los GCI agradecieron mucho esta oportunidad, a pesar de que «una reunión de una hora no es suficiente para discutir la aplicación del acuerdo comercial durante un año» (UE8). El foro abierto transnacional no se considera una plataforma útil para el GCI o la sociedad civil en general, pues «durante el Foro solo se leyeron las actas de la junta» (UE8) y «los GCI no disfrutaban de un espacio privilegiado ni de reconocimiento en el Foro; este no facilita el diálogo, se trata solo de una serie de preguntas y respuestas muy formales» (UE4).

La responsabilidad del gobierno acerca de las aportaciones de la sociedad civil ha evolucionado a lo largo de los años. En la UE, pasaba bastante tiempo antes de que la Comisión Europea ofreciese una respuesta formal a las in-

<sup>42</sup> Aquí puede consultarse un resumen de las actividades del GCI alternativo de Perú: [http://www.redge.org.pe/sites/default/files/linea-de-tiempo\\_final\\_web.pdf](http://www.redge.org.pe/sites/default/files/linea-de-tiempo_final_web.pdf).

quietudes de los GCI de la UE. La queja formal cambió las reglas de juego y aceleró las comunicaciones entre la Comisión Europea y los GCI, tanto el de la UE como el alternativo. Respondió por escrito a ambos mecanismos y envió una carta formal al gobierno peruano. En Perú, en 2018 se llevó a cabo un ejercicio de investigación y los asuntos planteados en la queja se discutieron en la reunión de la junta intergubernamental celebrada ese año. En 2019, la Comisión Europea comunicó al presidente del GCI de la UE que sus conversaciones con el gobierno peruano habían conducido a un acuerdo entre las autoridades respecto al camino a seguir para mejorar la aplicación del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. Esto causó decepción entre los actores de la sociedad civil involucrados (en Perú y la UE), porque consideran que aún están vigentes los problemas relacionados con violaciones de derechos laborales y humanos, normas medioambientales y la ineficacia de los mecanismos de participación de la sociedad civil. El Parlamento Europeo también ha tenido un papel activo en este caso: mencionó la queja y cuestiones de desarrollo sostenible en una resolución<sup>43</sup> y en una pregunta por escrito.<sup>44</sup> En Perú no se ha dado seguimiento a las declaraciones conjuntas.

Esto nos lleva al potencial que tienen estas actividades para inducir cambios políticos. En la UE, la sociedad civil es consciente de que aunque la Comisión Europea ha hecho un seguimiento de las inquietudes planteadas, esto no garantiza mejoras concretas: «año tras año repetimos las mismas cosas, los mismos problemas, nada cambia en realidad» (UE4). Si bien la queja influyó sobre la respuesta del gobierno peruano, no ha conducido a una mayor apertura ni a un mayor potencial para inducir cambios políticos: «Ahora se presta más atención a la participación de la sociedad civil. Ha abierto la posibilidad de mejorar las comunicaciones con el gobierno, pero sigue sin ser suficiente. Se trata de una lista de puntos que sirve para que Perú vaya a la reunión del subcomité y diga “ya está, el GCI está participando en la reunión”, pero de ninguna forma se trata de un verdadero diálogo (NUE5).

### 7.3.4 INFLUENCIA POLÍTICA: ¿PUEDEN INFLUIR?

Aunque para algunos miembros del GCI de la UE la influencia política constituía su principal motivación para la participación –«era lógico que participásemos en este grupo, pues lo veíamos como una posibilidad de ejercer influencia a nivel político» (UE4)–, no se han observado cambios políticos concretos como resultado del trabajo del

GCI. Los GCI no participan en la toma de decisiones y, si bien la Comisión Europea ha hecho un seguimiento de la queja, los GCI no han tenido una influencia directa sobre las decisiones políticas del gobierno. Dada la actitud colaborativa de Perú con respecto al seguimiento de la queja por parte de la UE, es poco probable que la UE quiera activar el mecanismo de solución de controversias en algún momento.

## 7.4 CONCLUSIÓN

En el caso de Perú, hay varias organizaciones de la sociedad civil que han sido muy proactivas y se han esforzado por lograr una mejor representación y participación de la sociedad civil peruana en el GCI de ese país. Sus esfuerzos han demostrado algunos resultados aunque, hasta la fecha, no han alcanzado sus objetivos. Este caso confirma que unas buenas relaciones horizontales entre la sociedad civil de la UE y la de fuera de la UE son beneficiosas para lograr el propósito de supervisión de los GCI. No obstante, el grado de responsabilidad del gobierno sigue siendo su decisión y es impredecible. Aunque la Comisión Europea ha sido bastante receptiva y ha tomado medidas para hacer un seguimiento de las inquietudes planteadas por la sociedad civil (incluso de organizaciones que funcionan fuera de los GCI formales), actualmente la situación se encuentra en un punto muerto (e incluso ha sufrido un retroceso, conforme a algunas opiniones) mientras la queja de incumplimiento de Perú persiste.

<sup>43</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2019, sobre la aplicación del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú. Disponible en : [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0031\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0031_ES.html)

<sup>44</sup> Parlamento Europeo, pregunta parlamentaria sobre la queja formal contra el gobierno peruano por incumplimiento de los compromisos laborales y medioambientales previstos en el Acuerdo Comercial. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-006261\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-006261_ES.html).

# 8

## ANEXO D

### Cuestionario del estudio

Se envió un cuestionario distinto a miembros de GCI de la UE y de fuera de la UE. Las preguntas eran idénticas, aparte de las que preguntaban a qué GCI y grupo pertenecían, así como de las que hacían referencia a la Comisión Europea o el Parlamento Europeo, que se adaptaron para hacer referencia al gobierno o parlamento nacional.

La encuesta para GCI de fuera de la UE estaba disponible en inglés, español, georgiano, coreano, rumano y ucraniano.

#### 1. INTRODUCCIÓN

Gracias por rellenar este cuestionario, su aportación es de gran importancia para poder entender mejor los Grupos Consultivos Internos (GCI) [Domestic Advisory Groups (DAGs)] y formular recomendaciones políticas.

El cuestionario consta de ocho partes cortas: su experiencia en temas de participación, su opinión sobre el comercio y el desarrollo sostenible, el propósito de los GCI, su funcionamiento, contenido, monitoreo, impacto y, finalmente, las recomendaciones y conclusiones.

Su participación es anónima.

Por favor tenga en cuenta que no tiene que rellenar las preguntas abiertas.

## 2. EXPERIENCIA EN TEMAS DE PARTICIPACIÓN

### A) CUESTIONARIO PARA GCI DE LA UE

#### ¿A qué grupo pertenece usted o su organización en los GCI?

- Asociaciones empresariales
- Sindicatos
- ONGs (p.ej. en el ámbito del desarrollo, del medio ambiente, etc.)
- Demás: por favor especificar

#### ¿En qué reuniones de los GCI ha participado?

GCI de la UE del acuerdo comercial de la UE con	Es miembro	¿Cuántas veces? ≤2   3–6   7–10   ≥11
Comunidad Andina (excl. Bolivia)		
Canadá		
Centroamérica		
Georgia		
Japón		
Moldavia		
Corea del Sur		
Ucrania		

**Si usted es miembro de más de un GCI, le invitamos a contestar las siguientes preguntas en relación con el GCI en el que haya participado más activamente. Indique el GCI sobre el que va a contestar el cuestionario:**

- Comunidad Andina (excluyendo a Bolivia)
- Canadá
- Centroamérica
- Georgia
- Japón
- Moldavia
- Corea del Sur
- Ucrania

(marque solo una opción)

## B) ENCUESTA PARA GCI DE FUERA DE LA UE

### ¿A qué grupo pertenece usted o su organización en los GCI?

- Asociaciones empresariales
- Sindicatos
- ONGs (p.ej. en el ámbito del desarrollo, del medio ambiente, etc.)
- Gobierno
- Demás: por favor especificar

### ¿En qué reuniones de los GCI ha participado?

GCI de la UE del acuerdo comercial de la UE con	Usted es miembro del GCI nacional de	Número de encuentros del GCI en los que ha participado $\leq 2$   3-6   7-10   $\geq 11$
Canadá		
Colombia		
Costa Rica		
Ecuador		
El Salvador		
Georgia		
Guatemala		
Honduras		
Japón		
Moldavia		
Nicaragua		
Panamá		
Perú (GCI oficial)		
Perú (GCI de la sociedad civil)		
Corea del Sur		
Ucrania		

**En caso de que sea importante por favor indique cualquier peculiaridad relacionada con su membresía o participación (p.ej. participación como observador):**

(respuesta abierta)

### 3. COMERCIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

**¿Qué opina usted o su organización sobre el impacto que tiene el libre comercio sobre el desarrollo sostenible?**

- Muy positivo
- Algo positivo
- Ni positivo ni negativo
- Algo negativo
- Muy negativo

**¿Qué opina usted o su organización sobre el impacto que tiene el acuerdo comercial de la UE en el que usted está involucrado como miembro del GCI sobre el desarrollo sostenible?**

- Muy positivo
- Algo positivo
- Ni positivo ni negativo
- Algo negativo
- Muy negativo

### 4. PROPÓSITO DE LOS GCI

Bajo «propósito» entendemos la razón por la cual existen los GCI. La primera pregunta se refiere a su opinión personal sobre cuál debería ser el propósito principal de los GCI, la segunda pregunta analiza la razón por la cual los GCI han sido establecidos por la UE.

**¿Cuál debería ser en su opinión el propósito principal de los GCI? Por favor enumere según la importancia (1: lo más importante, 8: lo menos importante)**

- Expresar opiniones
- Impacto político
- Crear buena voluntad para los acuerdos comerciales
- Trabajar en redes con las autoridades
- Trabajar en redes con las organizaciones de la sociedad civil
- Monitorear el acuerdo
- Acceder a la información
- Controlar las voces críticas

**¿Cuál es en su opinión el propósito principal de las reuniones de la sociedad civil? Por favor enumere según la importancia (1: lo más importante, 8: lo menos importante)**

- Expresar opiniones
- Impacto político
- Crear buena voluntad para los acuerdos comerciales
- Trabajar en redes con las autoridades
- Trabajar en redes con las organizaciones de la sociedad civil
- Monitorear el acuerdo
- Acceder a la información
- Controlar las voces críticas

**Aquí puede añadir más propósitos que (en su opinión) deberían ser o son (según la Comisión Europea) el propósito principal de los GCI. También puede compartir cualquier comentario que desee hacer en relación al propósito de los GCI:**

(respuesta abierta)

## 5. FUNCIONAMIENTO

Bajo «funcionamiento» entendemos los aspectos organizativos, operacionales y logísticos de los GCI. (Estas preguntas NO se refieren al impacto que será tratado a continuación.)

### ¿Está usted satisfecho con el funcionamiento del GCI?

- Muy satisfecho
- Algo satisfecho
- Algo insatisfecho
- Muy insatisfecho
- No lo sé

### ¿Está usted de acuerdo con las siguientes declaraciones? El GCI.....

- ... cuenta con suficiente apoyo logístico
- ... dispone de reglas de procedimiento legítimas
- ... tiene un programa de trabajo claro
- ... toma decisiones de manera legítima
- ... funciona de manera independiente del gobierno
- ... está compuesto por miembros que representan los actores relevantes
- ... tiene miembros que, por lo general, asisten a las reuniones
- ... tiene una composición equilibrada en cuanto a los diferentes grupos
- ... tiene reuniones muy bien preparadas por la secretaría
- ... tiene reuniones muy bien preparadas por los miembros
- ... tiene reuniones con un auténtico diálogo entre los miembros

#### Respuestas posibles:

- Estoy muy de acuerdo
- Estoy algo de acuerdo
- Discrepo un poco
- Discrepo mucho
- No lo sé

### ¿Afectan los siguientes factores el funcionamiento del GCI de manera positiva o negativa?

- Gastos de viaje de los miembros del GCI
- Funcionamiento de la presidencia
- Relaciones entre los miembros del GCI
- Frecuencia de las reuniones
- Disponibilidad de la información
- Presencia de la Comisión Europea / el propio gobierno
- Demás: por favor especificar

#### Respuestas posibles:

- Muy positivo
- Algo positivo
- Ni positivo ni negativo
- Algo negativo
- Muy negativo
- No lo sé

### ¿Cómo se podría mejorar el funcionamiento del GCI? Por favor seleccione hasta 3 cambios que desearía ver:

- Mayor asistencia por parte de los miembros del GCI
- Miembros del GCI que representen mejor a los actores relevantes
- Mayor independencia de los miembros del GCI
- Un diálogo más auténtico entre los miembros del GCI

- Más fondos para los gastos de viaje de los miembros del GCI
- Reuniones más frecuentes
- Más ayuda por parte de la secretaría
- (Mejores) reglas de procedimiento
- Un programa de trabajo (mejor definido)
- Mejor preparación de las reuniones
- Demás: por favor especificar
- No debería cambiar nada  
(marque tres respuestas como máximo)

## 6. CONTENIDO

Bajo «contenido» entendemos el contenido de los temas debatidos en el GCI.

**¿Qué temas han sido debatidos en las reuniones del GCI a las que ha asistido?**

**Por favor ordene los temas de acuerdo con los que hayan sido debatidos con mayor o menor frecuencia (1: temas debatidos con mayor frecuencia, 7: temas debatidos con menor frecuencia):**

- Logística (financiación, lugar y fecha de las reuniones, etc.)
- Participación (membresía, representantes, asistencia)
- Reglas de procedimiento
- Impacto del acuerdo comercial sobre los temas de desarrollo sostenible
- Impacto del acuerdo comercial sobre otros temas
- Temas generales de desarrollo sostenible
- Temas relacionados con el / los GCI en el país socio / la región socio / el GCI de la UE
- Demás

**En caso de que se haya debatido el tema de «desarrollo sostenible», este debate estuvo relacionado con:**

En la UE	En el país socio / la región socio
Temas económicos	
.....	
Temas laborales	
.....	
Temas medioambientales	
.....	
Demás: por favor especificar	
.....	

## 7. MONITOREO

Por «monitoreo» entendemos las actividades y capacidades del GCI de supervisar, examinar y evaluar la dimensión de sostenibilidad del acuerdo comercial de la UE.

**¿Está satisfecho con las actividades de monitoreo del GCI?**

- Muy satisfecho
- Algo satisfecho
- Algo insatisfecho
- Muy insatisfecho
- No lo sé

**¿Está usted de acuerdo con las siguientes declaraciones?**

- Los miembros del propio GCI comparten suficientes informaciones sobre la implementación del ALC
- La Comisión Europea / el propio gobierno comparte suficientes informaciones sobre la implementación del ALC
- La Comisión Europea / el propio gobierno está interesado en el trabajo del GCI
- Existen procedimientos para ofrecer aportaciones a la Comisión Europea / al propio gobierno
- Existen procedimientos para que la Comisión Europea / el propio gobierno pueda hacer un seguimiento de las aportaciones del GCI
- La Comisión Europea / el propio gobierno hace un seguimiento de las aportaciones ofrecidas por el GCI
- Existe suficiente interacción entre la Comisión Europea / el propio gobierno y el GCI
- El Parlamento Europeo / propio parlamento está interesado en el trabajo del GCI
- Existe suficiente interacción entre el Parlamento Europeo / propio parlamento y el GCI

**Respuestas posibles:**

- Estoy muy de acuerdo
- Estoy algo de acuerdo
- Discrepo un poco
- Discrepo mucho
- No lo sé

**¿Afectan los siguientes factores el monitoreo del GCI de manera positiva o negativa?**

- La experiencia de los miembros del GCI
- La complejidad del acuerdo comercial
- La complejidad del concepto de desarrollo sostenible
- Los recursos financieros para realizar estudios
- El funcionamiento del propio GCI
- El grado de consenso entre los miembros del GCI
- El funcionamiento del / los GCI en el país socio / la región socia
- La interacción con el / los GCI en el país socio / la región socia
- El seguimiento del trabajo del GCI por parte de la Comisión Europea / el propio gobierno
- Demás: por favor especificar

**Respuestas posibles:**

- Muy positivo
- Algo positivo
- Ni positivo ni negativo
- Algo negativo
- Muy negativo
- No lo sé

**¿Cómo se podría mejorar el monitoreo del GCI? Por favor seleccione hasta tres cambios que desearía ver:**

- Mayor experiencia por parte de los miembros del GCI
- Más recursos financieros para realizar estudios
- Compartir más informaciones entre los miembros del GCI
- Compartir más informaciones por parte de la Comisión Europea / el propio gobierno
- Mejor funcionamiento del propio GCI
- Mejor funcionamiento del / los GCI en el país socio / la región socia / el GCI de la UE
- Mejor interacción con el / los GCI en el país socio / la región socia / el GCI de la UE
- Procedimientos claros para ofrecer aportaciones a la Comisión Europea / al propio gobierno
- Procedimientos claros para el seguimiento del trabajo del GCI por parte de la Comisión Europea / el propio gobierno
- Mayor interés por parte de la Comisión Europea / el propio gobierno en el trabajo del GCI
- Más interacción entre la Comisión Europea / el propio gobierno y el GCI
- Más interacción entre el Parlamento Europeo / el propio parlamento y el GCI
- Demás: por favor especificar
- No debería cambiar nada  
(marque tres respuestas como máximo)

## 8. IMPACTO DE LOS GCI

Por «impacto» entendemos las consecuencias que tiene el trabajo del GCI.

### ¿Está satisfecho con el impacto del GCI?

- Muy satisfecho
- Algo satisfecho
- Algo insatisfecho
- Muy insatisfecho
- No lo sé

### En su opinión, ¿qué ha logrado el GCI hasta el momento? Puede escoger varias respuestas. El GCI...

- ... ha promovido un desarrollo sostenible
- ... ha asegurado la ratificación del acuerdo
- ... ha creado alianzas con otras organizaciones de la sociedad civil
- ... ha reducido la oposición al acuerdo
- ... ha tenido un impacto sobre la toma de decisiones
- ... ha facilitado los debates con las autoridades
- ... ha criticado la dimensión de desarrollo sostenible del acuerdo
- ... ha legitimado el acuerdo ante el gran público
- ... ha facilitado la presentación de nuevas ideas
- ... demás: por favor especificar
- ... no ha logrado nada

### Aquí puede anotar de manera más detallada los logros o fallos del GCI:

(respuesta abierta)

### ¿Afectan los siguientes factores el impacto del GCI de manera positiva o negativa?

- El funcionamiento del GCI
- La capacidad de monitoreo del GCI
- La interacción con el GCI en el país socio / la región socia / el GCI de la UE
- el involucramiento del GCI en la reunión anual transnacional de la sociedad civil
- el involucramiento del GCI en la reunión anual transnacional con el gobierno
- Los instrumentos a disposición del GCI para ofrecer aportaciones a la Comisión Europea / el propio gobierno
- El seguimiento de las aportaciones del GCI por la Comisión Europea / el propio gobierno nacional
- La rendición de cuentas de la Comisión Europea / del propio gobierno
- La rendición de cuentas del gobierno del país socio / la región socia / la Comisión Europea
- El involucramiento del GCI en el mecanismo de resolución de disputas
- El carácter no ejecutorio del mecanismo de resolución de disputas
- Demás: por favor especificar

#### Respuestas posibles:

- Muy positivo
- Algo positivo
- Ni positivo ni negativo
- Algo negativo
- Muy negativo
- No lo sé

### ¿Cómo se podría mejorar el impacto del GCI? Por favor seleccione hasta 3 cambios que desearía ver:

- Mejor funcionamiento del GCI
- Mejores actividades de monitoreo del GCI
- Mayor involucramiento del GCI en las reuniones anuales transnacionales de la sociedad civil
- Mayor involucramiento del GCI en las reuniones anuales transnacionales con el gobierno
- Contar con una reunión por separado entre todos los GCI del acuerdo comercial y los gobiernos

- Mejores instrumentos a disposición del GCI para ofrecer aportaciones a la Comisión Europea / al propio gobierno
- Mejor seguimiento de la aportación del GCI por parte de la Comisión Europea / el propio gobierno
- Mayor rendición de cuentas por parte de la Comisión Europea / el propio gobierno
- Mayor rendición de cuentas por parte del país socio / la región socia / la Comisión Europea
- Mayor involucramiento del GCI en el mecanismo de resolución de disputas
- Posibilidad del GCI de activar el mecanismo de resolución de disputas
- Mayor aplicación firme del actual mecanismo de resolución de disputas
- Posibilidad de hacer cumplir los compromisos de desarrollo sostenible a través de sanciones
- Demás: por favor especificar
- No debería cambiar nada  
(marque tres respuestas como máximo)

## 9. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIÓN

**¿Tiene más recomendaciones para mejorar el trabajo del GCI aparte de los cambios seleccionados en las preguntas anteriores?** (respuesta abierta)

**En su opinión, ¿vale la pena continuar su participación / la de su organización en el GCI como está funcionando de momento?**

- Sí (especifique)
- No (especifique)
- No lo sé

**¿Tiene comentarios u observaciones adicionales relacionados con el GCI que desearía compartir con nosotros?**  
(respuesta abierta)

## 10. FINAL

**¡Muchas gracias por haber rellenado el cuestionario!**

## LISTA DE TABLAS

- 7 Tabla 1**  
Encuestados de GCI de la UE por grupo y acuerdo comercial
- 8 Tabla 2**  
Encuestados de GCI no pertenecientes a la UE por grupo y acuerdo comercial
- 10 Tabla 3**  
Número de reuniones de GCI en la UE (excluyendo las reuniones entre GCI con socios)
- 11 Tabla 4**  
Resumen de la «escalera de inclusividad»
- 18 Tabla 5**  
Contenido debatido durante las reuniones de GCI (ordenados de acuerdo a la frecuencia con la que se debate, de mayor a menor)
- 18 Tabla 6**  
Clasificación del propósito real de las reuniones de la sociedad civil (¿Cuál es el propósito de las reuniones de la sociedad civil?)
- 18 Tabla 7**  
Clasificación del propósito deseado de las reuniones de la sociedad civil (¿cuál debería ser el propósito de las reuniones de la sociedad civil?)
- 39 Tabla 8**  
Resumen de las recomendaciones
- 47 Tabla 9**  
Principales mecanismos de la sociedad civil en las relaciones UE-Georgia

## LISTA DE FIGURAS

- 9 Figura 1**  
Configuración institucional de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible
- 11 Figura 2**  
Escalera de inclusividad
- 15 Figura 3**  
Satisfacción con el funcionamiento del GCI
- 15 Figura 4**  
Satisfacción con el funcionamiento del GCI entre los encuestados de GCI de la UE por grupo
- 15 Figura 5**  
Satisfacción con el funcionamiento del GCI entre los encuestados de GCI de fuera de la UE por grupo
- 15 Figura 6**  
Evaluación del apoyo logístico
- 16 Figura 7**  
Cambios preferidos para mejorar el funcionamiento de los GCI
- 19 Figura 8**  
Deseo de los miembros de GCI de continuar con su participación en el GCI
- 21 Figura 9**  
Respuestas sobre las afirmaciones relacionadas con la independencia, la representatividad y la composición del GCI
- 22 Figura 10**  
Cambios preferidos en relación con el intercambio de información entre la sociedad civil
- 24 Figura 11**  
Respuesta a la afirmación sobre la interacción entre los GCI y la Comisión Europea / el gobierno propio
- 24 Figura 12**  
Respuesta sobre la afirmación relativa al interés de la Comisión Europea / el propio gobierno en el trabajo del GCI
- 25 Figura 13**  
Respuesta sobre la afirmación relativa al interés del Parlamento Europeo / el parlamento nacional en el trabajo del GCI
- 26 Figura 14**  
Temas de desarrollo sostenible debatidos en los GCI
- 27 Figura 15**  
Satisfacción con la supervisión del GCI entre los encuestados de GCI de la UE por grupo
- 28 Figura 16**  
Satisfacción con la supervisión del GCI entre los encuestados de GCI de fuera de la UE por grupo
- 28 Figura 17**  
Logros de los GCI
- 29 Figura 18**  
Efecto de los recursos financieros disponibles en el trabajo de investigación
- 30 Figura 19**  
Respuesta sobre las declaraciones relacionadas con la existencia de un procedimiento de retroalimentación entre los GCI y sus gobiernos
- 30 Figura 20**  
Respuesta a la declaración sobre el seguimiento de las aportaciones del GCI por parte de la Comisión Europea / el propio gobierno
- 31 Figura 21**  
Grado de satisfacción en relación con el impacto de los GCI
- 32 Figura 22**  
Satisfacción con el impacto del GCI; respuestas de los encuestados de GCI de la UE por grupo
- 32 Figura 23**  
Satisfacción con la influencia del GCI entre los encuestados de GCI de fuera de la UE por grupo
- 34 Figura 24**  
Efecto del carácter no ejecutivo del mecanismo de solución de controversias en el impacto de los GCI
- 34 Figura 25**  
Diferentes evaluaciones del efecto del mecanismo de resolución de disputas en el impacto de los GCI en los distintos grupos de GCI de la UE
- 34 Figura 26**  
Diferentes evaluaciones del efecto del mecanismo de solución de controversias en el impacto de los GCI en los distintos grupos de GCI de fuera de la UE
- 35 Figura 27**  
Cambios preferidos para mejorar el impacto de los GCI en relación con la fuerza ejecutoria del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible
- 36 Figura 28**  
Cambios preferidos para mejorar el impacto de los GCI

## LISTA DE RECUADROS

- 13 Recuadro 1**  
Principales conclusiones sobre el propósito instrumental
- 14 Recuadro 2**  
El GCI alternativo de Perú
- 17 Recuadro 3**  
Proyecto de la UE de tres años para respaldar los mecanismos de la sociedad civil en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible
- 20 Recuadro 4**  
Principales conclusiones sobre el propósito de intercambio de información
- 21 Recuadro 5**  
Representatividad e independencia de los miembros del GCI de Corea
- 23 Recuadro 6**  
Tensiones, principalmente entre los participantes empresariales y los no empresariales, a la hora de intentar alcanzar conclusiones conjuntas
- 25 Recuadro 7**  
Relaciones entre los GCI y sus respectivos parlamentos
- 27 Recuadro 8**  
Principales conclusiones sobre el propósito de supervisión
- 31 Recuadro 9**  
Principales conclusiones sobre el propósito de influencia política
- 33 Recuadro 10**  
Influencia política de los GCI en la reforma del código laboral de Georgia
- 37 Recuadro 11**  
El primer caso de activación del mecanismo de solución de controversias: UE-Corea del Sur

## LISTA DE ABREVIATURAS

- RSC** Responsabilidad social corporativa
- GCI** Grupos consultivos internos
- UE** Unión Europea
- CESE** Comité Económico y Social Europeo
- TLC** Tratado de libre comercio
- OIT** Organización Internacional del Trabajo

## AUTORES

**Deborah Martens** obtuvo un doctorado en Ciencias Políticas y Desarrollo Rural en la Universidad de Ghent en 2019. Investigó el potencial de los acuerdos comerciales de la UE para la mejora de las condiciones laborales en países no pertenecientes a la UE. Su trabajo está incorporado en la discusión general sobre libre comercio.

**Jan Orbie** es profesor adjunto en el Departamento de Ciencias Políticas y miembro del Centro de Estudios de la UE en la Universidad de Ghent. Realiza trabajo de investigación en política internacional y la UE, en particular en el área de políticas de desarrollo y comercio exterior de la UE.

**Diana Potjomkina** es investigadora doctoral afiliada a la Vrije Universiteit Brussel, la Universidad de Ghent y el Instituto de la Universidad de las Naciones Unidas UNU/CRIS. Trabaja en el proyecto GREMLIN, en particular, en el estudio de los mecanismos multilaterales establecidos en el marco de la política comercial exterior de la UE.

## IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung | Política mundial y desarrollo  
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlín | Alemania

Responsable:  
Alexander Geiger | Friedrich-Ebert-Stiftung | Política global  
y desarrollo | Política comercial

Teléfono: +49-30-269-35-7509

[www.fes.de/GPol](http://www.fes.de/GPol)

Pedidos / Contacto:  
[Christiane.Heun@fes.de](mailto:Christiane.Heun@fes.de)

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

## LOS GRUPOS CONSULTIVOS INTERNOS EN LOS ACUERDOS COMERCIALES DE LA UE

¿Atrapados en la parte inferior de la escalera o ascendiendo?



Desde que en 2011 se firmase el acuerdo comercial UE-Corea todos los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible contemplan mecanismos de la sociedad civil para la supervisión de los compromisos recogidos en dichos capítulos: un grupo consultivo interno (GCI) para cada parte y una reunión transnacional anual de la sociedad civil. Este estudio se centra en los GCI, los órganos de la sociedad civil más institucionalizados y permanentes contemplados en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. El objetivo es realizar una evaluación exhaustiva de los GCI, determinar sus principales problemas, distinguir entre las dificultades iniciales y los problemas estructurales, y proponer soluciones para resolverlos. Los datos se recopilaban a través de una encuesta mundial a miembros de GCI, así como de entrevistas con miembros de GCI de la UE y de fuera de la UE.



Aunque la mayoría de los GCI se han establecido conforme a las normas de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, hasta la fecha han logrado una escasa influencia política. Los motivos de esto son numerosos, empezando por problemas organizativos, como la frecuencia y la notificación oportuna de las reuniones, el respaldo de una secretaría y la financiación. En un plano más sustantivo, los miembros de los GCI critican la falta de un auténtico diálogo entre los GCI, por un lado, y los gobiernos y Comisión Europea, por otro lado, algo que constituye un déficit de responsabilidad. Además del desinterés percibido en los GCI y su trabajo, los miembros de los GCI consideran que su escasa influencia política se debe a la falta de instrumentos adecuados: los GCI aún no tienen herramientas para activar un mecanismo de solución de controversias.



A fin de aprovechar mejor los conocimientos de los GCI y facilitar la función de supervisión que se les ha asignado, es necesario llevar a cabo mejoras en varios planos: garantizar que se celebren reuniones con regularidad; ofrecer suficientes recursos para la participación y el apoyo de una secretaría; garantizar una composición independiente y representativa de los GCI; establecer programas de trabajo claros; invertir en las relaciones entre GCI; mejorar el proceso de elaboración de declaraciones conjuntas; establecer más interacción entre GCI y gobiernos; institucionalizar las relaciones entre los GCI y los parlamentos; ofrecer recursos estructurales para la investigación; establecer procesos de retroalimentación con los gobiernos y la Comisión Europea; y promover la máxima fuerza ejecutiva de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible.

Es posible consultar más información sobre el tema aquí:

<https://www.fes.de/themenportal-die-welt-gerecht-gestalten/weltwirtschaft-und-unternehmensverantwortung>